



Rapport d'intervention

Volet : Processus financiers

OBJECTIFS

Dans l'exercice de la mission du Contrôleur des finances (CF), la Direction principale de l'intégrité des systèmes et des opérations SAGIR réalise des interventions ministérielles afin :

- D'acquérir une connaissance des processus d'affaires, des systèmes financiers et de leur environnement qui supportent le traitement des données ayant un impact sur la production des données financières des entités comptables;
- De supporter les ministères et organismes au regard de l'utilisation des meilleures pratiques comptables en lien avec le système central de comptabilité gouvernementale SAGIR et de fournir des services-conseils au besoin;
- De s'assurer de la présence des contrôles internes les plus importants en lien avec la déclaration annuelle de fiabilité des données financières et de la mise en place d'un contrôle interne adéquat par l'entité.

PORTÉE

L'intervention spécifique du CF au volet « processus financiers » est directement liée aux processus inhérents à la solution SAGIR et aux choix ministériels effectués par l'entité. Elle couvre l'aspect comptable et de contrôle des processus d'affaires et des données financières les plus à risque.

L'intervention fait suite au soutien en expertise comptable SAGIR effectué par l'équipe du CF lors de l'implantation du système SAGIR des entités. Elle consiste à analyser les principaux processus d'affaires à impact comptable et à transmettre au besoin notre expertise et nos conseils dans l'utilisation adéquate de ce système. L'intervention ne porte pas sur la conformité des dépenses applicables à certains règlements et directives en vigueur, notamment les frais de déplacements et contrats de service.

MÉTHODOLOGIE ET DOCUMENTATION UTILE

- Rencontre de démarrage et entente sur le mode de fonctionnement et de communication;
- Analyse du registre de positionnement ministériel SAGIR;
- Réalisation de rencontres et d'ateliers d'échange avec les intervenants ciblés jusqu'en janvier 2014;
- Analyse de divers guides, politiques, directives, normes et procédures en vigueur dans l'entité;
- Examen des rôles et des responsabilités attribués aux utilisateurs de la solution SAGIR;
- Étude générale des données financières et conciliation des comptes de contrôle de la balance de vérification;
- Prise de connaissance des principaux processus à incidence financière afin de déterminer les opérations les plus à risque;
- Sondages ciblés à partir d'analyses de données informatisées des exercices 2012-2013 et 2013-2014 sur les préoccupations comptables et de contrôle;
- Présentation et validation des principales observations au regard de l'intervention;
- Transmission officielle des documents aux intervenants désignés.

ÉLÉMENTS FAVORABLES SUR LESQUELS LE MTQ PEUT S'APPUYER

Au cours de nos travaux, nous avons relevé des éléments favorables qui minimisent les risques de non-fiabilité des données financières du MTQ. Nous avons principalement observé les éléments suivants :

- Le personnel du MTQ a les connaissances et compétences appropriées pour réaliser les activités opérationnelles au SAGIR;
- Le MTQ effectue présentement une révision du processus d'attribution des rôles et responsabilités dans la solution SAGIR et revoit les rôles attribués dans l'ensemble du MTQ;
- Le MTQ préconise un suivi budgétaire serré pour respecter le budget de dépenses.

SOMMAIRE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

Au fur et à mesure de nos travaux, nous avons fait part de nos principales observations aux personnes-ressources afin de valider leur pertinence et de voir les mesures pouvant être apportées. Les principaux sujets couverts par nos observations sont les suivants :

- 1. Processus de gestion des activités de fermeture et de suivi des opérations financières :**
 - 1.1. Analyse des données financières et contrôle des opérations financières;
- 2. Processus de gestion des revenus, recettes et comptes à recevoir :**
 - 2.1. Intégralité des revenus de péage;
- 3. Processus de comptabilisation des contrats de déneigement et déglçage :**
 - 3.1. Comptabilisation au net des contrats pour la portion relative à l'épandage d'abrasifs;
- 4. Processus de comptabilisation des immobilisations :**
 - 4.1. Acquisition d'immobilisations autres que la catégorie Réseau complexe,
 - 4.2. Analyse des données comptabilisées dans la catégorie Réseau complexe,
 - 4.3. Sécurité, fiabilité et exactitude des données financières de la matrice,
 - 4.4. Inventaire annuel des biens.

Vous trouverez à la dernière section de ce rapport, le sommaire des recommandations découlant de nos observations.



PRINCIPALES OBSERVATIONS ET OPPORTUNITÉ D'AMÉLIORATION

Lors de nos travaux, nous avons observé certains éléments pour lesquels des améliorations devraient être apportées.

1. Processus de gestion des activités de fermeture et de suivi des opérations financières

Le processus de fermeture est un ensemble d'activités qui permet, entre autres, de réaliser les opérations de fermeture, de s'assurer que tous les traitements ont été effectués et que toutes les données financières ont été comptabilisées. En complémentarité des activités de fermeture, un ensemble de contrôles mis en place dans les différents processus ministériels permet aux organisations de détecter les risques financiers et de confirmer la fiabilité de leurs données financières. Une des approches retenues par le MTQ en matière de mesures de contrôle repose sur la supervision des activités de contrôle déléguées. Cette approche permet de s'assurer que les activités de contrôle sont appliquées correctement et de manière continue.

Également, la diffusion d'information aux utilisateurs sur le site intranet du Ministère, notamment les procédures administratives ou instructions de travail, permet de diminuer les risques d'opérations financières non fiables.

Observation 1.1**Analyse des données financières et contrôle des opérations financières**

Le MTQ a mis en place un programme de supervision ainsi qu'une grille de validation mensuelle à l'intention de toutes les directions territoriales (DT) et centrales. Cette grille vise notamment à s'assurer de l'intégralité et de l'exactitude des transactions saisies à SAGIR. De plus, une fois par année, le gestionnaire désigné de chaque DT et direction centrale doit signer un formulaire attestant sa responsabilité d'appliquer les mesures nécessaires afin d'assurer la fiabilité des données financières ainsi que le respect des lois et règlements.

Nous avons rencontré deux DT de la région de Québec pour s'assurer de l'application uniforme de la grille de validation mensuelle et nous avons observé que cette grille est complétée par chaque DT. Cependant, lors de problématiques particulières concernant SAGIR, une des deux DT visitées communique directement avec le Centre d'assistance de la DGSAGIR plutôt qu'avec le Centre d'assistance du MTQ. De plus, nous avons noté que la compréhension des activités ou informations financières découlant de l'application de la grille de validation mensuelle varie entre les deux DT visitées et que le personnel de l'une des deux DT ne possède pas nécessairement toutes les connaissances requises, notamment en ce qui concerne la comptabilité d'exercice ou la détermination des coûts capitalisables, afin d'assurer la fiabilité des informations financières.

Par ailleurs, dans son document *Plan de contrôle interne et de supervision (PCIS)*, le MTQ mentionne le rôle de la Direction de la gestion financière et de l'information (DGFI) qui est le suivant :

- Évaluer les risques financiers;
- Mettre en place un programme de supervision en fonction des risques financiers identifiés;
- Effectuer la vérification de transactions spécifiques;
- Réaliser, sur une base d'échantillon, des vérifications aléatoires ou spécifiques;
- Rendre compte des résultats des activités de supervision au gestionnaire concerné et effectuer un suivi des mesures correctives apportées par ce dernier, lorsqu'applicable;
- Compiler les résultats des activités de supervision;
- Analyser les principaux incidents constatés et ajuster les procédures de contrôle au besoin.

En ce qui concerne la mise en place d'un programme de supervision, la DGFI a mandaté la firme Lemieux Nolet afin de réaliser des activités de supervision pour la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012. Le rapport de supervision qui nous fut remis ne contenait aucune indication quant aux risques financiers identifiés et certaines sections étaient manquantes. Le programme de supervision couvrant les données financières de l'année 2012-2013 et 2013-2014 n'a pas, à notre connaissance, été réalisé.

À la lumière des faits observés lors de notre intervention et des informations et documents mis à notre disposition, nous concluons que la DGFI ne s'acquitte pas entièrement des responsabilités qui lui sont dévolues dans le PCIS. La DGFI devrait effectuer des travaux supplémentaires en cours d'année pour s'assurer que les DT et directions centrales sont en contrôle de leurs opérations,



appliquent la grille de validation de façon uniforme et en comprennent bien les objectifs, et que le personnel concerné est suffisamment formé. Étant donné la forte décentralisation des activités de contrôle aux DT et directions centrales, il est essentiel que le personnel de ces directions possède toutes les connaissances comptables requises afin d'assurer la fiabilité des données financières enregistrées à SAGIR. Le MTQ met à la disposition du personnel plusieurs outils et guides, mais ces derniers sont pour la plupart très techniques et volumineux, de sorte qu'il subsiste un risque que les données financières ne soient pas fiables.

Opportunités d'amélioration

Nous recommandons au MTQ :

- De rappeler aux DT et directions centrales qu'elles doivent s'adresser à la DGFI lorsqu'elles rencontrent des problèmes découlant de l'application du *Plan de contrôle interne et de supervision* ou des problématiques liées à l'utilisation du SAGIR;
- De procéder, tel que prévu au *Plan de contrôle interne et de supervision*, à des échantillonnages et à des vérifications additionnelles à l'égard de la comptabilisation des transactions pour l'ensemble du MTQ;
- D'analyser certains comptes d'immobilisations et de fonctionnement de la balance de vérification mensuelle pour valider que les dépenses ou les immobilisations sont comptabilisées selon leur nature et dans la bonne combinaison comptable;
- De s'assurer que le niveau de connaissance du personnel des DT et directions centrales affecté à la comptabilisation des transactions, notamment en ce qui concerne la capitalisation des dépenses, est adéquat et, le cas échéant, offrir les formations spécifiques requises;
- De s'assurer que les DT et directions centrales ont une bonne compréhension de la grille de validation mensuelle et, le cas échéant, leur offrir du soutien.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

2. Processus de gestion des revenus, recettes et comptes à recevoir

Selon la pièce 9.3.2.1 « Recueil des politiques de gestion », section 2, l'entité doit assurer une gestion prudente, efficiente et efficace des sommes d'argent perçues et à recevoir qui sont sous sa responsabilité. À cette fin, elle conçoit et applique des politiques, procédures et contrôles suffisants en fonction des risques encourus, notamment à l'égard de la facturation, du crédit, de la perception et du recouvrement. Elle évalue périodiquement les pratiques mises en place et les rectifie, le cas échéant, en fonction des observations et des résultats obtenus. Elle doit aussi établir des politiques de crédit et de recouvrement.

Observation 2.1

Intégralité des revenus de péage

Selon les ententes de partenariat intervenues entre le MTQ et les partenaires privés « Concession A25, S.E.C. » et « Nouvelle autoroute 30, S.E.N.C. » pour l'exploitation des autoroutes 25 et 30, les partenaires doivent verser au fonds consolidé tous les revenus de péages, conformément aux ententes intervenues entre les parties.

Le MTQ est actuellement à analyser et revoir les contrôles en place au niveau des autoroutes à péage pour s'assurer de l'exhaustivité des revenus qui lui sont remis par les partenaires. Le processus actuel de comptabilisation des revenus de péage ne nous permet pas de confirmer l'intégralité des sommes perçues par les partenaires. **Opportunité d'amélioration**

Nous recommandons au MTQ :

- De continuer sa révision des contrôles existants afin de mettre en place les mesures de contrôle interne et de vérification auprès des partenaires qui sont requises pour s'assurer de percevoir l'intégralité des revenus provenant des autoroutes à péage.



COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

3. Processus de comptabilisation des contrats de déneigement et déglçage

Le MTQ signe un « Marché – Montant total à forfait » avec un prestataire de services pour effectuer le déneigement et le déglçage des routes au Québec. Dans le contrat, il est mentionné que tous les matériaux (sel et abrasifs) requis pour l'exécution des travaux sont fournis et payés par le prestataire de services. Pour le sel, à défaut de s'approvisionner auprès du Ministère, le contrat peut être résilié. De plus, une estimation de la quantité de sel est prévue au contrat de même que le prix qui est fixe pour la durée du contrat.

Le MTQ achète plus de 60 M\$ de sel par année et les ventes représentent près de 45 M\$ pour l'exercice 2012-2013 et 51 M\$ pour 2013-2014. Les stocks de sel sont comptabilisés dans le compte « Stocks destinés à la prestation de services ».

Observation 3.1**Comptabilisation au net des contrats pour la portion relative à l'épandage d'abrasifs**

Nous avons observé que la fourniture du sel aux prestataires de services acquise par le MTQ pour les contrats de déneigement n'est pas comptabilisée dans les revenus, mais plutôt en déduction de la dépense de fonctionnement. Le bon de commande au SAGIR est inscrit au net. Cette dépense est donc sous-évaluée du montant de la fourniture du sel aux prestataires de services.

Par la suite, des corrections sont effectuées manuellement dans chacune des factures pour venir ajuster le montant des taxes payées à réclamer sur la dépense contractuelle et ajouter les taxes à remettre sur la fourniture.

Les normes comptables applicables au secteur public ainsi que les conventions comptables du gouvernement exigent que les revenus et dépenses soient comptabilisés « au brut ».

À notre avis, la façon utilisée par le MTQ pour comptabiliser l'utilisation par les prestataires de services, du sel acquis auprès du MTQ, ne respecte pas les conventions comptables du gouvernement. Ainsi, la dépense de fonctionnement et les revenus provenant des ventes de biens sont sous-évalués d'un montant correspondant à la valeur du sel utilisé par les prestataires de services.

Opportunité d'amélioration

Nous recommandons au MTQ :

- De comptabiliser les dépenses et les revenus en respectant les conventions comptables du gouvernement, à savoir au montant brut.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

4. Processus de comptabilisation des immobilisations

Le module des immobilisations (FA) permet de suivre les acquisitions des biens durables, y compris l'inventaire des biens capitalisés, de transférer les travaux en cours (IEC) en biens amortissables, d'enregistrer les dispositions et de calculer les gains et les pertes sur disposition. Afin d'avoir un contrôle budgétaire sur les acquisitions de l'exercice, des comptes « acquisitions d'immobilisation » sont utilisés pour l'enregistrement des données au module Oracle Purchasing (PO), au module CàP et dans les écritures inscrites au grand livre (GL), s'il y a lieu.

Concernant le MTQ, le module des CàP transfère les données des dépenses capitalisables (compte 180710 seulement) dans l'interface d'ajouts multiples du module FA. Par la suite, elles sont distribuées dans les catégories de biens appropriées par l'agent aux immobilisations.

Une estimation des dépenses de paie capitalisées est effectuée en début d'année. En tenant compte de cette estimation, une dépense de paie capitalisée est enregistrée au GL à partir des écritures de paie automatique. En fin d'année, les dépenses réelles capitalisables sont déterminées et des écritures d'ajustement sont saisies au GL. Les biens sont inscrits manuellement au module FA en fin d'année.



Pour les projets ferroviaires, aériens et maritimes, le MTQ fait des écritures au GL mensuellement pour inscrire le coût des biens ou des projets en cours. La création des biens au module FA est effectuée en fin d'année seulement.

Pour les acquisitions des biens ou services visant le réseau complexe, le Ministère utilise en fin d'année des fichiers Excel collectivement désignés « la matrice » afin de répartir par composantes les dépenses capitalisables du réseau complexe. En cours d'année, des écritures de régularisation sont saisies au GL pour répartir les coûts dans les comptes d'actifs. Les prorata de ce fichier sont ajustés en fin d'année selon les activités réelles inscrites aux systèmes Bordereaux et demandes de paiement (BDP) et Planification, programmation et suivi (PPS). À partir de ce fichier, une écriture est effectuée en A13 pour ajuster les soldes et les biens sont chargés directement au module FA en avril, à l'aide d'un gabarit Web ADI.

Observation 4.1

Acquisition d'immobilisations autres que la catégorie Réseau complexe

Pour les biens traités dans l'interface d'ajouts multiples, l'agent aux immobilisations à la DGFI traite les lignes de factures présentes dans l'interface d'ajouts multiples et inscrit les informations nécessaires à la création du bien, et ce, en fonction des informations fournies par les DT via les champs disponibles à SAGIR. À cet égard, les informations reçues des DT par la DGFI sont parfois incomplètes, obligeant l'agent aux immobilisations à obtenir des précisions additionnelles afin de pouvoir comptabiliser adéquatement les dépenses capitalisables.

Le paragraphe .053 du chapitre 1700 Immobilisations du Manuel de comptabilité gouvernementale mentionne que le seuil de capitalisation d'un bien appartenant à la catégorie d'immobilisations Matériel et équipement doit atteindre 1 000 \$ pour être capitalisé. Le seuil de capitalisation s'applique aux immobilisations prises individuellement et ne peut être appliqué au coût total d'un achat groupé. Les achats capitalisables sont divisés entre le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT – entité 0807) et MTQ (entité 0850) selon une clé de partage basée sur une enquête salariale. Par exemple, un ordinateur acquis pour un montant de 1 000 \$ est inscrit à raison d'un bien dans le FORT pour 710 \$ et un bien au MTQ pour 290 \$. Or, si ces biens sont consultés individuellement au module FA, les deux biens n'atteignent pas le seuil de capitalisation requis alors qu'ensemble ils atteignent ce seuil.

Opportunités d'amélioration

Nous recommandons au MTQ :

- De s'assurer que les DT transmettent initialement de façon complète les informations nécessaires à la création, par l'agent aux immobilisations, du bien lors du traitement mensuel des ajouts multiples;
- De comptabiliser dans le module FA un bien unique plutôt que deux biens et d'inscrire deux lignes de répartition lors de la saisie de la facture, une pour chaque entité, ainsi que deux comptes d'amortissement (un pour chaque entité) lors de la création du bien dans le module FA.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

Observation 4.2

Analyse des données comptabilisées dans la catégorie Réseau complexe

La matrice, développée à partir du logiciel Excel, est utilisée afin de comptabiliser dans le FORT les coûts reliés aux infrastructures routières. Cette matrice a servi initialement à calculer les ajustements requis afin d'implanter la méthode de comptabilisation par composantes adoptée en 2009-2010.

Selon les informations qui nous avaient été transmises, un système devait être développé par la suite afin de systématiser les calculs. Le MTQ a abandonné ce projet et a plutôt choisi de modifier le système BDP afin que les données financières réelles issues de ce système servent dans une plus grande proportion aux calculs effectués par la matrice. Au terme de ces travaux, le MTQ estime que les pourcentages de répartition utilisés dans la matrice s'appuieront dans une



proportion de 75% sur des données réelles provenant de BDP, l'autre 25% s'appuyant sur des données prévisionnelles provenant du système PPS utilisé pour la programmation des projets d'infrastructures.

La matrice répartit les coûts liés aux infrastructures routières entre 48 composantes, chacune de ces composantes se voyant imputer un pourcentage des coûts totaux encourus annuellement et comportant une durée d'amortissement qui lui est propre (sauf la composante Terrains qui ne comporte aucune durée d'amortissement). Ces pourcentages et durées furent établis par un comité auquel ont participé des ingénieurs à partir d'études analysant la nature des travaux réalisés et doivent être révisés aux cinq ans (la dernière révision vient d'avoir lieu et sera en vigueur au 31 mars 2015). Les résultats des calculs produits par la matrice servent à inscrire les biens dans le module FA de SAGIR.

Les coûts ainsi répartis par la matrice se composent des coûts directement liés aux infrastructures routières et de certains coûts « communs » dont une partie seulement est réputée être reliée aux infrastructures routières.

- Coûts reliés directement aux infrastructures routières :
 - Ces coûts concernent majoritairement les montants versés aux entrepreneurs qui exécutent les travaux de réfection et de construction des infrastructures routières;
 - Ces coûts incluent également les coûts suivants :
 - Dépenses engagées directement pour la réalisation des travaux routiers pour lesquelles il est difficile et/ou peu pratique d'effectuer une imputation précise à des projets spécifiques. À titre d'exemple, on peut mentionner les contrats à demande (honoraires ou services techniques), la location de véhicules de chantier, les achats de matériaux, etc.;
 - Coût des mesures d'atténuation (routes temporaires, mesures de transport collectif) mises en place par le MTQ afin de réduire les impacts négatifs découlant des travaux d'infrastructures routières;
 - Frais d'emprunt temporaires, lesquels sont imputés en totalité aux éléments capitalisables des travaux routiers puisque les éléments non capitalisables de travaux routiers sont payés comptant à même les revenus du FORT;
 - L'ensemble de coûts mentionnés ci-dessus sont incorporés à 100% dans la matrice et sont répartis entre les diverses composantes par la matrice.

- Coûts « communs » :

Les dépenses de rémunération et de fonctionnement (incluant les loyers) qui sont communes au FORT et au MTQ sont également imputées dans les comptes d'acquisitions d'immobilisations du FORT en fonction de clés de partage. Ces clés de partage sont basées sur une enquête salariale périodique auprès de l'ensemble des gestionnaires du MTQ et sont révisées sommairement annuellement par la Direction de la planification budgétaire et de l'expertise immobilière.

La méthodologie de répartition des coûts communs est la suivante :

- Répartition des dépenses communes entre le MTQ et le FORT. Pour l'année 2013-2014, le pourcentage de ces coûts imputés au FORT fut de 76%;
- Ce dernier pourcentage de 76% est ensuite ventilé entre les différents secteurs d'activités du FORT (transport en commun, PPP, infrastructures routières). Le pourcentage des coûts attribués aux infrastructures routières en 2013-2014 fut de 65%, ce qui ramène à 49 % (76% x 65%) la portion des dépenses communes imputable aux infrastructures routières;
- Ce dernier pourcentage de 49% est ensuite ventilé entre les dépenses capitalisables et les dépenses de fonctionnement. Le pourcentage des coûts capitalisables en 2013-2014 fut de 58%, ce qui ramène à 28% (49% x 58%) la portion des dépenses communes constituant des coûts capitalisables aux infrastructures routières dans la catégorie Réseau complexe;
- Cette portion de 28% est ventilée par la matrice entre les diverses composantes.

Dans la matrice, une composante est attribuée à la capitalisation des terrains (1,8 % pour 2013-2014). Ce pourcentage représente un estimé des coûts d'acquisition des terrains et autres frais connexes.

Une composante est attribuée aux dépenses de fonctionnement (2,6 % en 2013-2014). Ce pourcentage représente un estimé des travaux d'entretien (fossés, divers entretiens) qui sont



réalisés par l'entrepreneur qui exécute les travaux routiers et qui sont inclus, lorsqu'il y en a, dans les montants versés aux entrepreneurs.

Les autres composantes ont trait à des parties spécifiques des ouvrages (chaussées, structures). La durée d'amortissement de ces composantes varie de 5 à 60 ans.

Puisque les coûts de construction et d'amélioration des infrastructures routières sont comptabilisés entre les 48 composantes existantes, il n'est pas possible de connaître le coût réel de construction d'une route ou d'un projet spécifique.

Nous avons finalement noté que les coûts des projets suivants imputés à la catégorie Réseau complexe ne sont pas comptabilisés selon l'approche par composantes, mais plutôt comme un bien unique amorti sur une durée spécifique:

- Autoroutes 25 et 30 construites en mode PPP (40 ans);
- Autobus acquis à titre de mesure d'atténuation (15 ans);
- Travaux de réfection de l'échangeur Turcot (10 ans).

La responsabilité des analyses financières et comptables relativement à la comptabilisation des immobilisations a été déléguée par la DGFI dans les DT, en vertu du *PCIS*. Nous avons constaté que plusieurs transactions n'étaient pas comptabilisées dans les bonnes combinaisons comptables. Ainsi, dans la matrice, plusieurs dépenses de fonctionnement sont capitalisées alors qu'elles n'auraient pas dû l'être. Également, plusieurs biens spécifiques ne sont pas inscrits au module FA, mais plutôt traités globalement en fin d'année dans la matrice et ventilés entre les 48 composantes.

En cours d'année, la DGFI ne fait aucune vérification des factures qui sont comptabilisées dans les comptes d'immobilisations par les DT et de la nature de ces coûts. Elle valide seulement si la nature du projet est capitalisable.

Opportunités d'amélioration

Nous recommandons au MTQ :

- D'effectuer une analyse des coûts imputés par les DT dans les comptes d'immobilisations et de déterminer les coûts qui devraient, à la base, être comptabilisés à titre de dépenses de fonctionnement et exclus des calculs effectués par la matrice;
- D'exclure des coûts ventilés par la matrice le coût réel des terrains acquis et les frais connexes et de les capitaliser dans la catégorie «Terrains»;
- D'exclure des coûts ventilés par la matrice les acquisitions d'équipements spécifiques et de les comptabiliser à titre de bien spécifique dans le module FA.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

Observation 4.3

Sécurité, fiabilité et exactitude des données financières de la matrice

La matrice est utilisée pour la comptabilisation des immobilisations par composante pour la catégorie Réseau complexe pour un montant d'environ 2,5 milliards \$ annuellement. Actuellement, une seule personne maîtrise cette opération cruciale pour le MTQ. De plus, les deux fichiers maîtres de la matrice sont conservés sur le poste informatique de cette personne et une copie de sécurité est conservée sur son lecteur réseau. L'ordinateur est protégé par un mot de passe. Des copies de travail sont déposées sur des emplacements à accès restreint.

Même si les personnes présentement en poste sont très compétentes et maîtrisent parfaitement les processus et leur travail, l'unicité d'un individu dans un même processus concourt à un risque de continuité des opérations.

Selon le Guide d'audit des systèmes d'information (CA3 Vérifications d'exactitude, d'exhaustivité et d'authenticité), il est important de s'assurer que les transactions sont exactes, complètes et valides. Dans cette optique, il faut vérifier le processus de saisie des données pour s'assurer que les contrôles d'autorisation permettent uniquement aux personnes autorisées de saisir ou de modifier les données. Ce point est important pour certifier l'intégrité des données critiques.

**Opportunités d'amélioration**

Nous recommandons au MTQ :

- D'enclencher rapidement un processus de transfert de connaissance afin d'assurer une relève à la personne responsable de la matrice;
- De documenter de façon complète et détaillée chacune des étapes du processus de comptabilisation du réseau complexe, incluant le fonctionnement de la matrice et le fonctionnement des formules;
- D'appliquer des contrôles, tel qu'exigés par les technologies de l'information, visant à assurer la sécurité et la fiabilité des données financières, notamment en s'assurant que les fichiers maîtres appartiennent à l'organisation et non à une personne et en s'assurant que les données et formules contenues dans les fichiers sont protégés contre les modifications.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ**Observation 4.4****Inventaire annuel des biens**

Le module FA du SAGIR étant la source d'information pour la publication des états financiers du gouvernement, il est important que le MTQ s'assure que l'information qu'il contient est complète et reflète la réalité des biens lui appartenant.

Une correspondance entre les biens capitalisables inclus au module FA du SAGIR et l'inventaire physique réel n'est pas effectuée, ce qui pourrait amener un risque concernant l'intégralité et l'existence des biens immobilisés au registre d'immobilisations SAGIR de même qu'un risque de fraude ou de vol.

Le module FA est l'outil qui permet de supporter de façon détaillée les postes comptables d'immobilisation. À cet égard, il doit refléter l'image des biens capitalisés de façon continue.

En ce qui concerne le réseau complexe, le MTQ effectue une épuration des composantes totalement amorties en fin d'année. Pour les autres biens capitalisés, nous avons relevé qu'aucune épuration n'était effectuée dans le SAGIR à l'exception de quelques dispositions et transferts de biens lorsque l'information est disponible. Il est entendu que les biens totalement amortis et encore détenus par le Ministère doivent être conservés au registre.

Opportunité d'amélioration

Nous recommandons au MTQ :

- De mettre en place un mécanisme d'information entre la DGFI et les responsables de la gestion des immobilisations des secteurs concernés qui permettrait d'obtenir, à intervalle régulier, les données afin que toutes les actions comptables puissent être réalisées par la DGFI dans les délais requis et que le registre reflète la situation réelle;
- De procéder à un inventaire régulier des biens, autres que ceux appartenant à la catégorie Réseau complexe, pour assurer le contrôle sur leur existence et leur bon état;
- D'appliquer les mesures de contrôles physiques prévues dans le « Manuel de contrôle interne à l'égard de l'information financière pour les entités du secteur public » publié par le Contrôleur des Finances, relativement aux mesures dissuasives pour contrer le risque de fraude ou de vol.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Processus de gestion des activités de fermeture et du suivi des opérations financières :

Nous recommandons au MTQ :

- De rappeler aux DT et directions centrales qu'elles doivent s'adresser à la DGFI lorsqu'elles rencontrent des problèmes découlant de l'application du Plan de contrôle interne et de supervision ou des problématiques liées à l'utilisation du SAGIR;
- De procéder, tel que prévu au Plan de contrôle interne et de supervision, à des échantillonnages et à des vérifications additionnelles à l'égard de la comptabilisation des transactions pour l'ensemble du MTQ;
- D'analyser certains comptes d'immobilisations et de fonctionnement de la balance de vérification mensuelle pour valider que les dépenses ou les immobilisations sont comptabilisées selon leur nature et dans la bonne combinaison comptable;
- De s'assurer que le niveau de connaissance du personnel des DT et directions centrales affectés à la comptabilisation des transactions, notamment en ce qui concerne la capitalisation des dépenses, est adéquat et, le cas échéant, offrir les formations spécifiques requises;
- De s'assurer que les DT et directions centrales ont une bonne compréhension de la grille de validation mensuelle et, le cas échéant, leur offrir du soutien.

2. Processus de gestion des revenus, recettes et compte à recevoir :

Nous recommandons au MTQ :

- De continuer sa révision des contrôles existants afin de mettre en place les mesures de contrôle interne et de vérification auprès des partenaires.

3. Processus de comptabilisation des contrats de déneigement et déglçage :

Nous recommandons au MTQ :

- De comptabiliser les dépenses et les revenus en respectant les conventions comptables du gouvernement, à savoir au montant brut.

4. Processus de comptabilisation des immobilisations :

Nous recommandons au MTQ :

- De s'assurer que les DT transmettent initialement de façon complète les informations nécessaires à la création, par l'agent aux immobilisations, du bien lors du traitement mensuel des ajouts multiples;
- De comptabiliser dans le module FA un bien unique plutôt que deux biens et d'inscrire deux lignes de répartition lors de la saisie de la facture, une pour chaque entité, ainsi que deux comptes d'amortissement (un pour chaque entité) lors de la création du bien dans le module FA;
- D'effectuer une analyse des coûts imputés par les DT dans les comptes d'immobilisations et de déterminer les coûts qui devraient, à la base, être comptabilisés à titre de dépenses de fonctionnement et exclus des calculs effectués par la matrice;
- D'exclure des coûts ventilés par la matrice le coût réel des terrains acquis et les frais connexes et de les capitaliser dans la catégorie «Terrains»;
- D'exclure des coûts ventilés par la matrice les acquisitions d'équipements spécifiques et de les comptabiliser à titre de bien spécifique dans le module FA;
- D'enclencher rapidement un processus de transfert de connaissance afin d'assurer une relève à la personne responsable de la matrice;
- De documenter de façon complète et détaillée chacune des étapes du processus de comptabilisation du réseau complexe, incluant le fonctionnement de la matrice et le fonctionnement des formules;
- D'appliquer des contrôles, tel qu'exigés par les technologies de l'information, visant à assurer la sécurité et la fiabilité des données financières, notamment en s'assurant que les fichiers maîtres appartiennent à l'organisation et non à une personne et en s'assurant que les données et formules contenues dans les fichiers sont protégés contre les modifications;



Intervention ministérielle au ministère des Transports (MTQ)

- De mettre en place un mécanisme d'information entre la DGFI et les responsables de la gestion des immobilisations des secteurs concernés qui permettrait d'obtenir, à intervalle régulier, les données afin que toutes les actions comptables puissent être réalisées par la DGFI dans les délais requis et que le registre reflète la situation réelle;
- De procéder à un inventaire régulier des biens, autres que ceux appartenant à la catégorie Réseau complexe, pour assurer le contrôle sur leur existence et leur bon état;
- D'appliquer les mesures de contrôles physiques prévues dans le « Manuel de contrôle interne à l'égard de l'information financière pour les entités du secteur public » publié par le Contrôleur des Finances, relativement aux mesures dissuasives pour contrer le risque de fraude ou de vol.

COLLABORATION

Nous désirons souligner l'excellente collaboration des intervenants désignés lors de la réalisation de notre intervention. Ils étaient disponibles et toujours ouverts aux commentaires et suggestions apportés tout au long de notre mandat.

Responsable : Marie-Hélène Pelletier

Collaborateur : Jean Simoneau, CPA, CMA

Date : 6 mai 2015

Directeur responsable : Éric Sergerie, CPA, CGA

PROJET

Rapport d'intervention

Volet : Environnement technologique

Objectif

Dans l'exercice de la mission du Contrôleur des finances (CF), la Direction principale de l'intégrité des systèmes et des opérations SAGIR réalise des interventions ministérielles afin :

- D'acquérir une connaissance des processus d'affaires, des systèmes financiers et de leur environnement qui supportent le traitement des données ayant un impact sur la production des rapports financiers des entités comptables;
- De supporter les ministères et organismes au regard de l'utilisation des meilleures pratiques comptables en lien avec le nouveau système central de comptabilité gouvernementale SAGIR et de fournir des services-conseils au besoin;
- De s'assurer de la présence des contrôles internes les plus importants en lien avec la déclaration annuelle de fiabilité des données financières et de la mise en place d'un contrôle interne adéquat par l'entité.

Portée

L'intervention consiste à prendre connaissance de l'environnement technologique supportant notamment les systèmes de mission à incidence financière de l'entité. Les composantes suivantes ont été principalement examinées :

- La structure organisationnelle de l'entité;
- la gestion de l'informatique (organisation, politiques et procédures, exploitation);
- la méthodologie de développement et la documentation;
- les infrastructures technologiques (plates-formes de traitement, bases de données, télécommunications);
- la gestion de la sécurité (logique et physique);
- les mécanismes de continuité des opérations informatiques et de relève;
- le processus de gestion des changements et du pilotage des systèmes.

Méthodologie et documentation utile

- Les travaux se sont déroulés comme suit : Rencontre de démarrage et entente sur le mode de fonctionnement et de communication;
- Contact avec les personnes ressources à travers un représentant désigné par le MTQ
- Tenue de rencontres avec les personnes clés;
- Analyse des informations disponibles sur les infrastructures de traitement, sur les rôles et responsabilités reliés à la gouvernance des technologies et les normes, directives, guides ou procédures;
- Présentation et validation des principales observations au regard de l'intervention;
- Transmission des documents aux intervenants désignés.

Éléments favorables sur lesquels le MTQ peut s'appuyer

Au cours de nos travaux, nous avons relevé plusieurs éléments favorables qui minimisent l'impact des risques sur l'intégrité des systèmes. Nous avons principalement observé les éléments suivants :

Planification stratégique et les orientations

Dans le respect de la planification stratégique du Ministère, ce dernier établit la planification triennale des projets et activités en ressources informationnelles, la programmation annuelle des ressources informationnelles et le bilan annuel des réalisations en ressources informationnelles. Cet exercice est réalisé annuellement depuis plusieurs années.

Nous encourageons la poursuite de cette activité qui assure à la Direction informatique de livrer des solutions alignées sur ses objectifs d'affaires.

Gestion de projet

Le Ministère dispose d'un bureau de projet permettant de centraliser toutes les demandes de projet. Le plan global du projet prévoit un processus du contrôle de la qualité qui apporte une planification de celle-ci, les risques du projet y sont identifiés, entre-autre.

Nous encourageons le Ministère à continuer cette pratique qui facilite notamment la coordination et assure une uniformité dans la réalisation des projets.

Comités et table de pilotage SAGIR

La présence de plusieurs comités assure l'alignement entre les besoins de l'organisation et les activités technologiques. À cet égard, le ministère a mis en place la Table de pilotage SAGIR, un comité directeur des technologies de l'information, et un comité de gestion de la direction des TI.

Par exemple, la table de pilotage SAGIR permet la concertation, la collaboration et le partage d'information concernant SAGIR et les systèmes à incidence financière du Ministère. Elle est intégrée par les pilotes des principaux systèmes à incidence financière.

Nous encourageons la continuité des activités des comités, particulièrement la table de pilotage concernant les systèmes à incidence financière.

Conformité aux impératifs externes

Le Ministère a mise en place un inventaire de ses obligations légales, réglementaires et contractuelles ce qui lui permet d'être en contrôle de ses obligations.

Nous encourageons la continuité de cette initiative, de communiquer cet inventaire à l'ensemble des directions et de viser la mise en place des mécanismes de détection opportune d'éventuelles déficiences de problèmes de non-conformité.

Principales observations et pistes d'amélioration

Lors de nos travaux, nous avons observé des pistes d'amélioration que nous désirons vous communiquer :

Politiques, normes et cadre de gestion

OBSERVATIONS

Le Ministère s'est doté d'un nombre considérable de politiques et normes approuvés par la haute direction qui lui assurent d'être en contrôle de ses processus informatiques. Cependant, plusieurs de celles-ci n'ont pas été révisées ni mises à jour depuis des années. Tel est le cas de la Politique de gestion de l'information (2005), Politique sur la sécurité de l'information (2004), Directive sur la sécurité physique des actifs informationnels (2005), ainsi que Mesures de sécurité des infrastructures technologiques ministérielles (2003).

PISTES D'AMÉLIORATION

Nous encourageons la mise à jour des politiques importantes et plus précisément, la Politique sur la sécurité de l'information afin d'intégrer notamment, la nouvelle Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale du Conseil du trésor, en vigueur depuis le 15 janvier 2014.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Méthodologie et documentation

OBSERVATIONS

Le Ministère applique un cadre méthodologique formel concernant la documentation de ses systèmes informatiques. À cet égard, plusieurs standards, pratiques, conventions et livrables sont prévus. Cependant, plusieurs systèmes importants à incidences financières n'ont pas été documentés, par exemple ceux développés en milieu utilisateur. Tel est le cas des systèmes qui convertissent l'information financière comptabilisé selon la méthode par axe vers une méthode par composante pour acheminer le tout au système SAGIR. Parmi ces systèmes, on retrouve SFPtxtFormat.xls et SB.mdb. De plus, le cadre méthodologique considère la documentation des contrôles (SCPRP), mais il n'a pas été appliqué intégralement dans aucun projet.

PISTES D'AMÉLIORATION

Nous suggérons de documenter les systèmes importants à incidence financière et leurs contrôles dans le but d'assurer l'intégrité de l'information financière du Ministère.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Processus de changement

OBSERVATIONS

L'évolution des systèmes informatiques doit respecter un processus formel de gestion des changements qui doit prévoir des mécanismes de maintenance et déploiement des correctifs d'urgence. De plus, tous les changements doivent être journalisés, évalués et autorisés avant leur mise en place. La mise en place des modifications doit faire l'objet d'une reddition de comptes dans le but d'évaluer la conformité de la solution avec les résultats attendus. Un processus formel est établi encadrant les demandes de changements au Ministère des transports. Cependant, les systèmes importants à incidences financière développés en milieu utilisateur tel que sfpa.txt, SFPTxtFormat.xls et SB.mdb, ne font pas partie de cette démarche.

PISTES D'AMÉLIORATION

Nous suggérons d'intégrer les systèmes à incidence financière au processus de gestion de changement, en incluant ceux développés en milieu utilisateur.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Plan de reprise

OBSERVATIONS

Les entités ont la responsabilité d'assurer la continuité de leurs opérations, particulièrement celle de leurs systèmes informatiques à incidences financière. Un plan de continuité des affaires permet d'apprécier les niveaux de risque et les conséquences d'une interruption majeure des services informatiques supportant la mission de l'entité. Pour assurer que les ressources informatiques soient disponibles, l'entité doit également tenir compte de la prévision des besoins futurs en fonction des exigences de charge de travail, de stockage et des imprévus. La continuité des opérations est assurée lorsque l'entité identifie son plan de relève, le maintient et le teste pour les systèmes informatiques importants, lorsqu'elle utilise des capacités de stockage et de sauvegarde hors site et lorsqu'elle assure une mise à jour périodique concernant son plan de continuité.

Selon nos observations, le Ministère n'a pas mis en place un plan de continuité des affaires couvrant l'ensemble de ses secteurs.

De plus, en se basant sur les objectifs du plan de continuité des opérations, une organisation établit son plan de relève qui consiste à assurer que des contrôles rentables sont en place pour prévenir les perturbations potentielles au TI et restaurer les capacités de TI de l'organisation en cas de perturbation.

Le plan de relève actuel du Ministère considère la relève d'un seul système, soit le système PES (Prestation électronique de service qui supporte les processus communs de la PÉS pour offrir des produits et services du MTQ sur le canal de communication Internet), contrairement aux 28 systèmes jugés critiques identifiés par le Ministère dans son plan de relève de l'année 2009, dont plusieurs à incidence financière.

PISTES D'AMÉLIORATION

Nous suggérons au Ministère de procéder à un plan de continuité des affaires intégrant notamment une

analyse d'impact formelle du niveau de tolérance à une interruption majeure et ainsi recenser les systèmes à intégrer dans le plan de relève.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Gestion des risques

OBSERVATIONS

Le processus de gestion des risques informatiques doit nécessairement découler du cadre de gestion des risques de l'entité et il doit couvrir les volets suivants : la définition du contexte de risque, l'identification et l'évaluation des événements potentiellement à risque, la formulation des réponses et le plan d'action. Il doit être suivi de manière formelle et continue et le plan d'action doit être révisé systématiquement. Nous avons constaté que le Ministère ne disposait pas de cadre ou d'approche pour la gestion des risques de l'organisation et en technologie de l'information (TI).

PISTES D'AMÉLIORATION

Nous suggérons au Ministère d'entreprendre une démarche d'identification des risques de l'organisation et en TI pour assurer l'intégrité des systèmes financiers importants.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Sécurité de l'information

OBSERVATIONS

Une classification des actifs informationnels a été faite selon la cote DIC (Disponibilité, intégrité et confidentialité). En effet, le registre d'autorité consigne la liste des actifs informationnels et une cote leur a été attribuée en fonction des besoins de sécurité dans le but d'utiliser des mécanismes adéquats de protection. Cependant, certains systèmes importants à incidence financière n'ont pas été répertoriés. Le service de gestion des incidents est sur place mais disponible seulement sur les heures de bureau. Nous ne disposons pas de documentation qui mentionne que ce risque est connu et accepté par l'organisation. Nous n'avons pas identifié de mécanisme permettant d'assurer qu'un individu, à un moment donné, ne détient pas des droits d'accès incompatibles aux équipements, systèmes et données. Les bureaux (700 boul. René Levesque à Québec) n'ont pas de contrôle d'accès physique pendant les heures normales de fonctionnement.

PISTES D'AMÉLIORATION

À l'égard de la classification des actifs informationnels, nous recommandons au Ministère d'orienter ses travaux sur la gestion des risques technologiques en identifiant l'ensemble de ses systèmes importants à incidence financière.

En ce qui concerne, le service de gestion des incidents, nous incitons le Ministère à déterminer si la disponibilité offerte actuellement est suffisante pour protéger les actifs informationnels de l'organisation.

Pour la gestion des droits d'accès incompatible, nous suggérons au Ministère de se doter d'un tel mécanisme permettant d'assurer une saine gestion des droits d'accès.

Finalement, concernant le contrôle d'accès physique du 700 boulevard René-Lévesque, nous recommandons d'évaluer si des actifs informationnels critiques pourraient être accédés à partir de ces bureaux et de prendre les mesures pertinentes le cas échéant, comme par exemple, limiter l'accès au personnel concerné.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

Conclusion

Nous désirons souligner la collaboration des intervenants désignés par le Ministère pour la réalisation de notre intervention, particulièrement la disponibilité de Monsieur François Rouette, et les personnes rencontrés. Ils étaient disponibles et ouverts aux demandes, commentaires et suggestions apportés tout au long de notre intervention.

RESPONSABLES : Javier Bentancur, CISA, MBA
Analyste expert en intégrité de systèmes

Rachel Gagné
Analyste en intégrité de systèmes