



AFFECTATIONS ET PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Juillet 2010

Direction de la vérification interne



TABLE DES MATIÈRES

ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	I
RÉSUMÉ	III
1. INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objet et portée de la vérification	2
2. OBSERVATIONS – CADRE DE GESTION	5
2.1 Rôle et responsabilités.....	5
2.2 Cadre de gestion budgétaire	7
2.3 Conseillers en gestion financière.....	9
2.4 Prévisions de recettes	12
2.5 Prévisions de dépenses	14
2.6 Répartition des budgets	16
3. OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION	21
ANNEXE A – RENSEIGNEMENTS CONTEXTUELS.....	27
ANNEXE B – MÉTHODE DE VÉRIFICATION	31

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

Nous avons fait la vérification interne des affectations et prévisions budgétaires du ministère de la Justice. L'objet principal de la vérification consistait à examiner la pertinence du cadre de gestion des affectations et prévisions budgétaires, notamment les processus et mécanismes qui appuient a) la planification, y compris l'établissement des demandes de services des secteurs et portefeuilles et b) les affectations budgétaires aux services opérationnels et l'établissement ultérieur des prévisions de dépenses. La vérification a porté sur l'Administration centrale et sur les portefeuilles suivants : Droit fiscal; Droit des affaires et droit réglementaire; Sécurité publique, défense et immigration; et Affaires autochtones. La vérification a également porté sur un échantillon de services juridiques ministériels (SJM) et de bureaux régionaux et sur la Direction du contentieux, étant donné que les crédits affectés aux portefeuilles influent sur les budgets de ces services.

La vérification interne a été effectuée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et des *Normes pour la pratique de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. L'équipe de vérification a évalué le cadre de contrôle de gestion à la lumière de critères fondés sur le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) établi en 2008 par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des guides de vérification du SCT.

Selon notre jugement professionnel, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été appliquées et des éléments de preuve ont été rassemblés pour appuyer l'exactitude des conclusions obtenues et présentées dans le présent rapport. Les conclusions étaient fondées sur la comparaison des situations qui existaient au moment de la vérification avec les critères de vérification. Il convient de signaler que les conclusions ne s'appliquent qu'aux domaines examinés.

RÉSUMÉ

L'objet principal de la vérification consistait à examiner la pertinence du cadre de contrôle de la gestion relatif aux affectations et aux prévisions budgétaires, notamment les processus et mécanismes qui appuient la planification et les affectations budgétaires aux services opérationnels, ainsi que l'établissement ultérieur des prévisions de dépenses.

La gestion financière du ministère de la Justice a connu de grandes transformations au cours des trois dernières années. Un modèle de financement hybride, à savoir une formule de services votés et de crédits nets/recouvrement des coûts a été approuvé en octobre 2006 pour financer les services juridiques fournis aux autres ministères et organismes fédéraux. Cette nouvelle formule, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2007, a eu des effets appréciables sur les sources de financement du Ministère. Plus du tiers du budget de fonctionnement du Ministère est assuré par des autorisations de crédits nets. En outre, d'autres mesures ont été prises afin d'améliorer la gérance des ressources financières du Ministère, notamment un meilleur soutien en matière de gestion financière offert aux chefs de secteur et de portefeuille, par l'intermédiaire de conseillers en gestion financière et de la mise en œuvre du cadre intégré de planification des activités.

Le Ministère a également annoncé de façon officielle, en juillet 2009, qu'il s'engageait à mettre en œuvre le modèle de dirigeant principal des finances (DPF). Ce dernier est responsable de la Direction générale du dirigeant principal des finances (DGDPF) qui offre aux clients des services de comptabilité, des conseils et des directives en matière de politique financière, des services de conception et d'entretien de systèmes financiers, des conseils et des directives sur les documents du Ministère et des services de gestion des ressources. La Direction générale offre également des directives fonctionnelles au personnel de gestion financière des secteurs, des portefeuilles et des bureaux régionaux.

L'établissement de la DGDPF a aidé le Ministère à relever les défis liés au respect des exigences propres au modèle du DPF. L'architecture de base a été rapidement mise en place, mais la réussite de sa mise en œuvre exige l'adhésion de tous les cadres supérieurs du Ministère.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le processus d'affectations et de prévisions budgétaires du Ministère est bien géré. Trois observations comprises dans le présent rapport sont

particulièrement importantes. Elles portent sur les rôles et les responsabilités (en particulier le rôle de la Division de la gestion des ressources), l'élaboration d'un cadre de gestion budgétaire et les conseillers en gestion financière.

Rôles et responsabilités

Le rôle et les responsabilités de la Division de la gestion des ressources doivent être bien définis et compris, en particulier pour ce qui est de la répartition des budgets au Ministère (en particulier le deuxième niveau de répartition, c'est-à-dire des portefeuilles ou des secteurs aux bureaux régionaux et au sein même des secteurs). Nous avons constaté que l'on n'a pas défini dans quelle mesure la Division de la gestion des ressources peut donner des conseils et des directives aux portefeuilles au sujet de la répartition budgétaire. De plus, le rôle d'arbitre de la Division entre les portefeuilles et les régions et au sein des secteurs et des régions doit être précisé. Nous avons constaté un manque d'uniformité et de standardisation dans la façon dont les budgets sont répartis par les portefeuilles et les secteurs.

Cadre de gestion budgétaire

Au moment de la vérification, la conception d'un cadre de gestion budgétaire prévoyant des politiques, des procédures et des processus écrits à l'égard de la gestion des affectations et des prévisions budgétaires au sein du Ministère se poursuivait à bon rythme. La Section de la planification et des rapports financiers, de la DGDPF, a rédigé l'ébauche d'un mandat de projet, et le cadre de gestion budgétaire devrait être terminé au plus tard en septembre 2010. Le Conseil de la haute gestion doit approuver les principes généraux du projet, et le Comité ministériel de gestion des finances (Com.Fin) sera informé à intervalles réguliers de l'état d'avancement de ce cadre de gestion.

L'élaboration d'un cadre de gestion budgétaire est indispensable à la saine gestion financière et budgétaire du Ministère. Il importe donc de suivre de près l'élaboration de ce cadre de gestion, afin de veiller au respect des échéances et des objectifs énoncés dans le mandat du projet.

Conseillers en gestion financière

La mise en œuvre du modèle du DPF passe par l'officialisation de la fonction de consultation en gestion financière au sein du Ministère. Nous avons constaté que la haute direction du Ministère n'a pas encore pleinement accepté la notion de soutien financier offert par la DGDPF aux portefeuilles et aux secteurs. Les conseillers en gestion financière forment un volet essentiel de la surveillance financière indépendante. Le fait de ne pas pleinement accepter les conseillers en gestion financière, selon le concept du modèle du DPF, affaiblit la capacité de gestion financière

des portefeuilles et des secteurs, en particulier leur aptitude à réagir aux pressions financières, à satisfaire aux exigences financières, à comprendre les risques et à donner des conseils en matière de gestion financière. Les rôles et les responsabilités des conseillers en gestion financière doivent être définis, et les portefeuilles et les secteurs doivent accepter la notion de soutien financier par la DGDPF pour assurer la réussite de la mise en œuvre du modèle du DPF.

Prévisions de recettes

Les prévisions de recettes s'améliorent de façon constante au fil de l'évolution du recouvrement des coûts au sein du Ministère. La Division de la gestion des ressources a récemment préparé des lignes directrices et des modèles provisoires afin d'aider les gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre à gérer et à prévoir les recettes tirées de crédits nets. Les prévisions de recettes exigent de bonnes pratiques de gestion des données pour appuyer le Système de gestion des salaires (SGS) et le système iCase du Ministère. En moyenne, la marge de fluctuation globale des recettes réelles en fin d'exercice à l'échelon des gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre, s'établissait à 8,2 %. Compte tenu de la difficulté de prévoir des recettes avec précision, une formation appropriée devrait être fournie aux employés du Ministère qui participent à cet exercice.

Prévisions de dépenses

Le taux d'exactitude médian des prévisions de dépenses en 2008-2009 s'établissait à +/-3 %. Les prévisions de dépenses obligent tous les gestionnaires à examiner les engagements et les dépenses dans le SGS et le Système intégré des finances et du matériel (SIFM), à faire les rajustements nécessaires, à rendre compte des résultats financiers dans un rapport sur la situation financière (RSF) dûment certifié. Nous avons constaté que des gestionnaires relevant directement du sous-ministre ne respectent pas les échéances prévues pour la présentation des RSF. En 2008-2009, un mécanisme de certification fondé sur des attestations de l'exactitude des renseignements compris dans les RSF fournies par les sous-procureurs généraux adjoints (SPGA) a été établi afin de renforcer la responsabilisation à l'égard de l'exactitude des prévisions et le respect des échéances connexes. Nous avons constaté que 35 % des certifications de RSF établies en 2008-2009 ont été reçues après l'échéance impartie et que 6 % des RSF n'ont jamais été reçus. Après les échéances de présentation des rapports en juin, août et septembre 2009, la Division de la gestion des ressources a indiqué que 35 % des RSF certifiés de l'exercice financier 2009-2010 avaient été remis en retard et que 3,5 % des RSF n'ont jamais été envoyés.

Répartition des budgets

Des lignes directrices sur la répartition des budgets des portefeuilles aux régions sont nécessaires afin d'assurer l'uniformité et la standardisation. Chaque portefeuille a conçu sa propre méthodologie de répartition des fonds aux régions, et rien n'est prévu dans le rapport sur la situation financière pour qu'un portefeuille indique le montant mis en réserve.

Notre examen a permis de constater que les besoins budgétaires prévisionnels de 2008-2009 indiqués dans les plans d'activités s'établissaient à 481,8 millions de dollars, soit une sous-estimation de 6,7 millions de dollars par rapport aux dépenses réelles de 488,5 millions de dollars enregistrées à la fin de l'exercice (taux d'exactitude de 98,6 %). Une partie de la stratégie de gestion des risques du DPF comprend la gestion centralisée du budget du Ministère à l'aide d'une réserve budgétaire. Nous avons constaté que les portefeuilles appliquent également la gestion des risques à leur budget en ne répartissant pas la totalité des fonds disponibles aux régions. Le recours à une réserve pour la gestion des risques survient donc à deux niveaux, à l'échelle du Ministère et au sein même du portefeuille.

De plus, le RSF ne prévoit rien qui autorise les portefeuilles à définir le montant du budget mis en réserve afin d'être réaffecté entre les régions ou pour réagir à des pressions financières imprévues. Le montant réservé devrait être inscrit à un poste distinct « pour éventualités » dans le RSF.

Les réponses de la direction aux recommandations contenues dans le présent rapport ont été fournies par le dirigeant principal des finances, de la Direction générale du dirigeant principal des finances.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

La responsabilité financière, la transparence et la saine gestion des deniers publics sont au cœur même du plan d'action du gouvernement du Canada. En 2006, le gouvernement a déposé la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui oblige les administrateurs généraux à rendre compte des dépenses des ministères. Il a également établi un nouveau poste de directeur parlementaire du budget, chargé de faire une analyse indépendante des prévisions financières du gouvernement.

Les processus de gestion des ressources financières sont indispensables pour que les fonds versés correspondent aux besoins financiers nécessaires à la réalisation du mandat et au respect des priorités d'un ministère. Un bon modèle d'affectations et de prévisions repose sur des processus intégrés qui comprennent la planification, la préparation budgétaire, la prise de décisions, l'affectation des ressources, la production de rapports et des prévisions des recettes et des dépenses. Au ministère de la Justice, des prévisions appropriées des besoins financiers relatifs à ses services sont essentielles à son processus d'affectations financières et sont directement liées aux prévisions de recouvrement des coûts des services fournis aux clients.

Les fonds du ministère de la Justice viennent de deux sources : les services votés et les autorisations de crédits nets. Les services votés, une des sources de financement du Ministère, viennent de crédits parlementaires.¹ Tous les secteurs du Ministère reçoivent un certain niveau de financement assuré par des services votés. Dans le cadre des autorisations de crédits nets (ACN), le Ministère est autorisé à recouvrer auprès des autres ministères fédéraux les coûts de la prestation de services juridiques. Les ACN forment donc une autre source de financement, provenant de la facturation de services juridiques aux autres ministères fédéraux, qui s'ajoute aux services votés disponibles. Une fois les recettes au titre des ACN perçues, le Ministère peut majorer ses autorisations de dépenser ou son budget de trésorerie d'un montant équivalent, conformément aux politiques et aux autorisations du Conseil du Trésor.

¹ Chaque loi de crédit adoptée par le Parlement comprend un certain nombre de crédits, c'est-à-dire de courts textes législatifs autorisant un ministère ou un organisme à dépenser des fonds à des fins précises. Au lieu d'être mis aux voix de façon distincte, les crédits, ou courts textes législatifs, sont regroupés dans une loi de crédits (crédits provisoires, totalité des crédits, budget principal et budget supplémentaire des dépenses).

Les recettes provenant des ACN forment environ 40 % du budget de fonctionnement global du Ministère. Ces recettes représentent une source de financement variable, étant donné que 25 % des recettes globales sont fonction d'une tarification horaire et sont donc liées à la quantité de services fournis aux autres ministères fédéraux. Les autres recettes sont facturées sur la base d'équivalents temps plein (ETP), quand des avocats sont affectés principalement à un client particulier. Par ailleurs, les dépenses sont surtout fixes, étant donné que les salaires représentent 80 % des dépenses de fonctionnement du Ministère. La combinaison de recettes variables et de dépenses fixes entraîne un niveau de risque en matière de dépenses qui doit faire l'objet d'une surveillance continue. Le ministère de la Justice ne peut pas dépasser les autorisations légales de dépenser. Les dépenses de fonctionnement doivent être égales ou inférieures au financement provenant des services votés et des recettes variables tirées des ACN.

Le Ministère dispose de ressources financières appréciables. Pendant le présent exercice financier (2009-2010), le montant global des ressources s'établit à 924,6 millions de dollars, dont 235,1 millions de dollars viennent des ACN. Les services votés comprennent 257,4 millions de dollars au crédit 1, pour les salaires et les frais de fonctionnement et d'entretien, et 370,6 millions de dollars au crédit 5, pour les subventions et les contributions. Le solde, 61,5 millions de dollars, est affecté au régime d'avantages sociaux des employés.

La Division de la gestion des ressources (DGR), qui fait partie de la Direction générale du dirigeant principal des finances (DGDPF), est chargée de fournir des services de planification financière, d'analyse et de soutien de gestion, ainsi que des conseils au Ministère. Elle est dirigée par un directeur et compte trois sections : Planification financière et rapports, Services de liaison et de coordination, et Coûts et imputation. Elle a un personnel d'environ 24 employés, dont six conseillers en gestion financière affectés à des portefeuilles et secteurs de l'Administration centrale et qui relèvent du directeur de la DGR.

1.2 Objet et portée de la vérification

L'objet principal de la vérification consistait à examiner la pertinence du cadre des contrôles de gestion prévu pour les affectations et les prévisions budgétaires, notamment les processus et mécanismes qui appuient a) la planification, y compris l'établissement des demandes de services des secteurs et portefeuilles et b) les affectations budgétaires aux services opérationnels et l'établissement ultérieur des prévisions de dépenses.

La vérification a porté sur l'Administration centrale et sur les portefeuilles suivants : Droit fiscal; Droit des affaires et droit réglementaire; Sécurité publique, défense et immigration; et Affaires autochtones. Elle a également porté sur un échantillon de services juridiques ministériels et de

bureaux régionaux et sur la Direction du contentieux, étant donné que les allocations budgétaires aux portefeuilles influent sur les budgets de ces services.

Les étapes de planification de la vérification et d'examen sur place se sont déroulées entre août et octobre 2009.

2. OBSERVATIONS – CADRE DE GESTION

2.1 Rôle et responsabilités

Le rôle et les responsabilités de la Division de la gestion des ressources doivent être bien définis et compris.

L'équipe du sous-ministre a annoncé le 15 juillet 2009 la nomination du dirigeant principal des finances (DPF) qui est chargé de diriger et de gérer la Direction générale du dirigeant principal des finances (DGDPF). Celle-ci offre aux clients des services de comptabilité, des conseils et des directives en matière de politique financière, des services de conception et d'entretien de systèmes financiers, des conseils et des directives sur les documents ministériels (notamment les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor) et des services de gestion des ressources qui comprennent le soutien financier aux chefs de secteur et de portefeuille par l'intermédiaire de conseillers en gestion financière. Elle donne également des directives fonctionnelles au personnel des finances des portefeuilles, des secteurs et des bureaux régionaux.

Dans les faits, la nomination du DPF au Ministère est synonyme de meilleure gérance des ressources financières, conjuguée à l'attente que le DPF et le personnel des finances joueront le rôle de partenaire stratégique et offriront des analyses à valeur ajoutée et des conseils au Ministère. De plus, le DPF est chargé de concevoir, de communiquer et de tenir à jour le cadre de gestion financière du Ministère et d'assurer la direction et la surveillance de l'application et de contrôles appropriés de ce cadre de gestion dans l'ensemble du Ministère.²

Nous avons constaté que la DGDPF a pris des mesures proactives pour faire connaître ses objectifs, sa vision et son rôle au sein du secteur financier du Ministère, par la tenue de téléconférences bihebdomadaires et de réunions quadrimestrielles avec les gestionnaires des activités, les conseillers en gestion financière et les directeurs régionaux des finances. La Direction générale s'emploie également à concevoir et à améliorer constamment des outils de travail afin de mieux appuyer la gestion financière, en particulier en ce qui a trait aux processus d'affectations et de prévisions budgétaires. Les mesures prises à cet égard comprennent, par

² Selon le site de la DGDPF, JUSnet.

exemple, la mise à jour du manuel relatif au rapport sur la situation financière (RSF), la schématisation du processus d'affectation budgétaire, la prestation de conseils et de directives sur les prévisions de recettes et la comparaison des dépenses et des données du Système de gestion des salaires (SGS).

La Division de la gestion des ressources (DGR), qui fait partie de la DGDPF, est chargée de la prestation continue de services de planification financière, d'analyse et de soutien de gestion et de conseils aux portefeuilles, aux secteurs et aux bureaux régionaux. Elle coordonne également les présentations au Conseil du Trésor, examine les mémoires au Cabinet et assure la liaison avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Enfin, la DGR est chargée du processus d'affectations et de prévisions budgétaires. Toutefois, nous avons constaté que ses responsabilités à cet égard doivent être clairement définies et communiquées de façon officielle afin que son rôle soit compris au sein du Ministère.

De plus, le mandat de la DGR n'est pas clairement défini. S'il était bien défini et clairement communiqué, le but et le rôle de la DGR seraient mieux compris, ce qui permettrait de « donner le ton au sommet » pour assurer une gestion et un contrôle financiers sains, établir des rapports financiers fiables et satisfaire aux exigences du Ministère et du Conseil du Trésor.

La nécessité d'une définition claire des responsabilités de la DGR est particulièrement évidente lorsqu'il s'agit de la répartition des budgets au sein du Ministère. La DGR met en œuvre le premier niveau de répartition, c'est-à-dire celle aux portefeuilles et aux secteurs. Cette première étape du processus est explicite et bien comprise par l'ensemble du Ministère. C'est le deuxième niveau de répartition qui requiert une définition claire du rôle et des responsabilités de la DGR. À ce niveau, chaque portefeuille ou secteur accorde des fonds aux bureaux régionaux et au sein du secteur même, selon une méthodologie qui lui est propre. Nous avons constaté que la mesure dans laquelle la DGR peut fournir des conseils fonctionnels et des directives sur la répartition des budgets au sein des portefeuilles, des secteurs ou des bureaux régionaux n'a pas été définie. En outre, la DGR n'a pas de rôle clairement défini à l'égard de ses fonctions d'arbitrage entre un portefeuille et les bureaux régionaux et au sein même des secteurs (c'est-à-dire au niveau opérationnel).

De concert avec les chefs de portefeuille ou de secteur, la DGR doit établir des lignes directrices et des directives, à l'intention des portefeuilles et des secteurs, sur la répartition des budgets. La DGDPF prévoit mettre en place un cadre de gestion budgétaire (voir la section suivante), qui comprendra des politiques et des procédures écrites précisant les rôles des intervenants dans le processus d'affectations et de prévisions budgétaires, et uniformiser les pratiques connexes. Les responsabilités des portefeuilles et des secteurs en ce qui concerne les décisions budgétaires devront être étudiées avec soin. Le directeur de la DGR a indiqué à l'équipe de vérification que

l'acceptation du rôle et des responsabilités de la DGR en matière de conseils et de directives sur la répartition des budgets par les portefeuilles ou les secteurs est la plus grande difficulté à laquelle la DGR doit faire face dans l'élaboration d'un cadre de gestion budgétaire. Nous croyons que la haute direction devra donner une orientation à cet égard et qu'il faudra tenir des consultations exhaustives avec les portefeuilles et les secteurs si l'on veut atteindre cet objectif.

En ce qui concerne la communication de renseignements sur le rôle et les responsabilités de la DGR, nous n'avons pas trouvé beaucoup de documents à ce sujet dans le site intranet de la DGDPF. Une fois le rôle, les responsabilités et les pouvoirs de la DGR établis, le site devrait être modifié de manière à présenter ces renseignements, ainsi que d'autres renseignements sur les politiques, les procédures et les lignes directrices de la DGR. La direction de la DGR a mentionné à l'équipe de vérification que, compte tenu des priorités indiquées dans le plan de mise en œuvre stratégique de la DGDPF, elle se penche sur le niveau approprié de renseignements à inclure dans son site intranet.

Recommandation et réponse de la direction

- 1. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances, après avoir consulté les chefs de portefeuille, de secteur et de région, fasse le nécessaire pour que le rôle et les responsabilités de la Division de la gestion des ressources soient bien définis et compris.**

D'accord. Dans le cadre de gestion budgétaire, les rôles et des responsabilités de tous les intervenants, y compris ceux de la Division de la gestion des ressources seront documentés. Une ébauche de la politique sur la gestion budgétaire a été développée et les consultations auprès des directeurs de gestion des activités (autrefois les gestionnaires d'affaires), des directeurs régionaux des finances et des conseillers en gestion financière (DGA/DRF/CGF) sont en cours. Le comité de gestion financière du Ministère (Com.Fin), qui inclut une représentation des chefs de portefeuille, de secteur et de bureau régional, a accepté d'agir en tant que comité de coordination exécutif pour le projet de cadre de gestion budgétaire et sera engagé périodiquement pour obtenir ses commentaires et de recommander son approbation au Conseil de la haute gestion (CHG), prévue actuellement pour mars 2011.

2.2 Cadre de gestion budgétaire

L'élaboration du cadre de gestion budgétaire doit être suivie de près, afin de veiller au respect des échéances et des objectifs énoncés dans le mandat de projet.

Un cadre de gestion budgétaire établit un lien entre la vision d'une organisation et la gestion quotidienne de ses affectations et prévisions budgétaires par l'intermédiaire de politiques, de procédures et de processus écrits. Ce volet indispensable à une saine gestion financière et budgétaire permet aux employés de comprendre leur rôle et leurs responsabilités en ayant un aperçu du processus d'affectations et de prévisions budgétaires et des échéances connexes.

Au printemps de 2009, des experts-conseils externes ont fait une évaluation de la conformité (analyse des écarts) des activités de gestion financière du Ministère. Dans leurs rapports, ils ont souligné la nécessité d'établir un cadre de gestion budgétaire pour appuyer la stratégie du Ministère en matière d'information financière et de reddition de compte. La DGDPF a fait état de l'élaboration de ce cadre de gestion, dans son plan stratégique de mise en œuvre, au nombre des principales mesures nécessaires pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs internes et externes de l'information financière.

La Section de la planification financière et des rapports, de la DGDPF, a donc élaboré, dans un premier temps, un mandat de projet relatif au cadre de gestion budgétaire. Ce cadre de gestion vise à décrire les rôles et les responsabilités du sous-ministre, du Conseil de la haute gestion, du Comité ministériel de gestion des finances (Com.Fin), du dirigeant principal des finances, des sous-procureurs généraux adjoints (SPGA), des sous-ministres adjoints (SMA), des directeurs généraux régionaux principaux, des directeurs et des gestionnaires fonctionnels de centre de coûts.

La portée du projet comprend « la documentation des échéances et des processus d'affectation et de réaffectation budgétaires, la préparation du matériel de communication pour la tenue de consultations avec les intervenants, l'exécution des pratiques financières ministérielles standardisées en termes de :

- gestion, affectation, réaffectation et suivi budgétaires;
- processus d'examen des charges financières;
- prévisions des dépenses et des recettes. »³

L'élaboration du cadre de gestion budgétaire est une initiative importante qui doit se terminer en septembre 2010. Les résultats souhaités comprennent l'établissement de rôles et de responsabilités clairement définis en matière de gestion financière, la gestion efficace et en temps opportun du budget, ainsi que l'uniformisation des processus, des pratiques et des fonctions en matière de finances. Le mandat du projet contient le nom des personnes chargées des divers volets du projet et l'échéancier des travaux. Le Conseil de la haute gestion doit approuver les

³ Mandat de projet du cadre de gestion budgétaire, 28 octobre 2009.

principes généraux du projet, et le Comité ministériel de gestion des finances doit être informé à intervalles réguliers de l'état d'avancement des travaux relatifs au cadre de gestion.

L'élaboration d'un cadre de gestion budgétaire est indispensable pour la saine gestion du budget et des finances du Ministère. Il importe donc que ce cadre de gestion soit terminé de façon efficace et dans les délais prévus.

Recommandation et réponse de la direction

- 2. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances surveille de près l'élaboration du cadre de gestion budgétaire, afin que les travaux progressent comme prévu et que les objectifs décrits dans le mandat du projet soient atteints.**

D'accord. En mars 2010, le DPF a approuvé la charte de projet et les chronologies de la livraison de projet. De plus, le Com.Fin a accepté d'agir en tant que comité de coordination exécutif et sera consulté périodiquement pour obtenir ses commentaires, son approbation ou sa recommandation adressés au CHG au sujet des politiques, des directives et des procédures. Depuis février 2010, cinq ébauches de politique, de directive et de procédure sur l'affectation budgétaire initiale, le transfert de budget, l'exercice de MJANR du Ministère, la revue de pressions et la politique globale sur la gestion de budgets, ont été développées et partagées avec la communauté de DGA/DRF/CGF pour obtenir leurs commentaires. Une deuxième série de consultations a été conduite en juin 2010, avant de poursuivre les discussions avec le comité de coordination exécutif. Il est prévu que le cadre de gestion budgétaire fera l'objet de discussions et approbation par le Com.Fin et le CHG en 2010-2011.

2.3 Conseillers en gestion financière

Les rôles et les responsabilités des conseillers en gestion financière doivent être définis et les portefeuilles et les secteurs doivent accepter la notion de soutien financier de la DGDPF pour assurer la mise en œuvre efficace du modèle du DPF.

La mise en œuvre du modèle du dirigeant principal des finances (DPF) en juillet 2009 a permis au Ministère de se conformer à la *Politique sur la gouvernance de la gestion financière* du Conseil du Trésor. Cette politique vise à renforcer la gestion financière dans le secteur public en contribuant à la gérance des ressources publiques, à l'efficacité des processus décisionnels et à l'exécution efficace des politiques et des programmes. Le sous-ministre a indiqué dans une annonce faite le 15 juillet 2009 que le DPF « dirigera et gèrera la Direction générale du dirigeant principal des finances, qui fournit aux clients des services de comptabilité, des conseils et

orientations en matière de politiques financières, des services d'entretien et de développement des systèmes financiers, des conseils et orientations relatifs aux documents ministériels (y compris les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor) ainsi que des services de gestion des ressources comprenant le soutien financier aux chefs des secteurs et des portefeuilles par l'entremise des conseillers en gestion financière. La Direction générale fournit aussi des conseils fonctionnels au personnel des finances au sein des portefeuilles, des secteurs et des bureaux régionaux. »

Depuis sa nomination, le DPF a fait des présentations au Conseil de la haute gestion afin de définir une vision de l'accroissement de la capacité du Ministère en matière de finances. Conformément à cette vision, il prévoit tenir compte des rapports d'évaluation de la conformité (analyse des écarts) des activités de gestion financière du Ministère en prenant acte des écarts relatifs aux pratiques actuelles et en appliquant des stratégies appropriées d'atténuation des risques, notamment par l'officialisation de la fonction de conseiller en gestion financière à l'échelle du Ministère. L'analyse des écarts a permis de conclure que les conseillers en gestion financière sont indispensables pour assurer l'indépendance de la gestion financière, la surveillance des finances et la production des rapports financiers au sein des portefeuilles et des secteurs.

Nous avons constaté que la haute direction du Ministère n'a pas encore pleinement accepté la notion du soutien financier par la DGDPF au sein des portefeuilles et des secteurs, dont certains – le Portefeuille du droit fiscal, le Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire, l'équipe du sous-ministre, le Secteur des politiques et le Secteur du droit public – n'ont pas encore de conseillers en gestion financière à temps plein. À l'origine, en 2007-2008, les conseillers en gestion financière étaient financés par les portefeuilles et les secteurs dans le cadre d'un projet pilote. À partir du présent exercice financier (2009-2010), ces postes ont été officiellement intégrés à la DGDPF au moyen d'un rajustement temporaire des services votés, dans le cadre du processus d'affectation de la réserve d'automne. Le financement permanent de cette demande sera étudié lors du processus d'affectation de la réserve du printemps, en 2010-2011.

Nous avons constaté dans les portefeuilles et les secteurs qui ont des conseillers en gestion financière un manque de compréhension commune des liens hiérarchiques entre ces conseillers et la DGR et de leurs rôles et responsabilités au sein de l'organisation proprement dite. Selon la définition conceptuelle de leur fonction comprise dans le modèle du DPF, les conseillers en gestion financière jouent un rôle direct et important afin d'aider le sous-ministre et le Ministère à remplir leurs responsabilités financières. Bien qu'il relève de la DGDPF, le conseiller en gestion financière doit fournir des conseils et des directives d'ordre financier au SPGA et aux gestionnaires du portefeuille, jouer un rôle clé d'arbitre entre le portefeuille et les régions,

participer aux réunions de gestion du portefeuille et collaborer avec le gestionnaire des activités. Les liens hiérarchiques et les rôles et responsabilités des conseillers en gestion financière fluctuent et doivent être précisés.

À notre avis, l'échec de la mise en œuvre intégrale des postes de conseillers en gestion financière conceptualisés dans le modèle du DPF affaiblit la capacité de gestion financière des portefeuilles et des secteurs, en particulier leur aptitude à réagir aux pressions financières, à satisfaire aux exigences en matière de gestion des finances, à comprendre les risques et à donner des conseils financiers.

Recommandation et réponse de la direction

3. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances :

- a) après avoir consulté les chefs de portefeuille ou de secteur, veille à définir les rôles et les responsabilités de la fonction de conseiller en gestion financière;**
- b) demande l'appui du Conseil de la haute gestion pour assurer la mise en œuvre efficace de la fonction de conseiller en gestion financière dans les portefeuilles et les secteurs.**

D'accord. En juillet 2009, lorsque le sous-ministre a annoncé la création du modèle de dirigeant principal des finances, on a signalé qu'un élément principal de la mise en œuvre du modèle de DPF était l'officialisation de la fonction consultative de gestion financière dans tout le Ministère. Suffisamment de temps s'est écoulé depuis pour effectuer une évaluation de la fonction de CGF et les commentaires recueillis seront utilisés pour améliorer le niveau des services reçus et pour le partage des pratiques exemplaires. Le DPF a rencontré les intervenants (SMA, SPGA, chefs de secteur, directeurs de gestion des activités, et conseillers en gestion financière) à l'automne 2009 avec le but de faciliter la compréhension uniforme du rôle et des responsabilités des CGF. Un rapport sera rédigé sur l'évaluation, les discussions et les résultats dans l'effort de déterminer les prochaines mesures à prendre et veiller à la réussite de la mise en œuvre. Le DPF fournira une mise à jour, y compris les résultats du rapport sur la mise en œuvre de la fonction de CGF, au Conseil de la haute gestion, pour assurer l'engagement continu du Ministère à l'égard de cette partie du modèle de DPF, avant la fin de l'exercice budgétaire 2010-2011. La clarté autour des rôles et des responsabilités sera également incorporée en tant qu'élément dans le projet sur les rôles et les responsabilités du DPF, que réalise actuellement la Direction générale.

2.4 Prévisions de recettes

Bien que les prévisions de recettes s'améliorent à mesure qu'évolue le recouvrement des coûts au sein du Ministère, pour en accroître l'exactitude il faut donner une formation appropriée aux employés qui participent au processus.

Des prévisions de recettes périodiques et exactes sont nécessaires pour gérer les risques associés au calcul des besoins et des affectations budgétaires découlant des autorisations de crédits nets, aux prévisions des besoins relatifs aux flux de trésorerie et au calcul de la situation financière prévue du Ministère.

Le modèle de financement hybride approuvé en octobre 2006 établissait une formule mixte de services votés et de recouvrement des coûts/crédits nets pour financer les services juridiques fournis aux ministères et aux organismes. Cette nouvelle formule en vigueur depuis le 1^{er} avril 2007 a eu des effets appréciables sur les sources de financement du Ministère, étant donné que plus du tiers du budget de fonctionnement vient d'autorisations de crédits nets. En 2008-2009, le Ministère a recouvré 200,5 millions de dollars (y compris les décaissements et exception faite du régime d'avantages sociaux des employés). Les recouvrements prévus en 2009-2010 (y compris les décaissements et exception faite du régime d'avantages sociaux des employés) s'établissent à 235,1 millions de dollars.

L'autorisation de crédit net permet au ministère de recouvrer le coût de la prestation de services juridiques auprès des ministères clients, mais le pouvoir de dépenser ne peut être exercé tant que les fonds n'ont pas été versés dans le Trésor, ce qui accroît l'importance de prévoir les recettes de façon exacte et à intervalles réguliers.

Les prévisions de recettes sont établies principalement après chaque trimestre de facturation, et plus souvent pendant le dernier trimestre de l'exercice financier. En fait, les gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre⁴ sont tenus de présenter six prévisions de recettes pendant l'année – à la fin des mois de juillet et d'octobre, au milieu de décembre et à la fin des mois de janvier, février et mars. Nous avons constaté que ces échéances sont respectées. La Division de la gestion des ressources analyse les données du point de vue des flux de trésorerie et des pouvoirs de dépenser et présente les données pertinentes à la haute direction.

La DGR a élaboré récemment des lignes directrices provisoires afin d'aider les gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre à établir les recettes tirées de crédits nets et les prévisions de recettes tirées de crédits nets. Elle a également conçu un modèle de prévision de recettes

⁴ Ces gestionnaires dirigent les organisations du Ministère (portefeuilles ou secteurs) qui relèvent directement du sous-ministre.

uniformisé. Les prévisions de recettes exigent de bonnes pratiques de gestion des données afin d'appuyer le Système de gestion des salaires (SGS) et le système iCase. En ce qui concerne le SGS, les prévisions comprennent les mesures de dotation réalistes qui sont prévues et qui exigent une surveillance régulière, des échanges de vues avec les gestionnaires et les Relations humaines au sujet des échéances de dotation et des rajustements connexes du SGS, ainsi que l'attribution appropriée des employés aux centres de coûts. En ce qui concerne le système iCase, les avocats doivent veiller à la saisie des heures de travail (comptabilisation du temps) en temps opportun. De plus, les heures enregistrées dans le système iCase doivent être validées à intervalles réguliers, afin d'assurer l'exactitude et l'exhaustivité des données, et les heures non recouvrables, y compris les heures des gestionnaires, doivent être inscrites et traitées de façon appropriée.

Les prévisions de recettes s'améliorent constamment, au fil de l'évolution du recouvrement des coûts par le Ministère. En août 2008, le Ministère prévoyait des recettes annuelles de 242,5 millions de dollars. Cette estimation était ramenée à 215,4 millions de dollars en février 2009. On nous a dit que la DGR avait jugé irréalistes les prévisions faites en août 2008, mais que le rôle de cette division à l'égard de la remise en question de ces données n'est pas clair. À la fin de l'exercice financier, les recettes annuelles réelles ont atteint 222,0 millions de dollars (à l'exclusion des décaissements et avec le régime d'avantages sociaux des employés), soit 6,6 millions de plus que les prévisions du mois de février.

Les prévisions de novembre sont les prévisions principales servant à mesurer l'exactitude de la situation financière du Ministère, étant donné que l'on dispose de davantage de données pertinentes à cette période de l'exercice financier. En 2008-2009, l'écart entre les prévisions de novembre et les données à la fin de l'exercice s'établissait à seulement 2,48 millions de dollars, ou 1,1 %. L'exactitude médiane des recettes, cependant, était de +/-8,2 % (c'est-à-dire que les gestionnaires relevant directement du sous-ministre obtenaient des résultats correspondant à plus ou moins 8,2 % de leurs recettes réelles à la fin de l'exercice). Nous avons constaté que deux gestionnaires relevant directement du sous-ministre enregistraient des écarts pouvant atteindre 15 %. Pendant la même période, la DGR a établi un nouveau processus de prévision des recettes et proposé de nouveaux modèles, ce qui peut expliquer en partie l'écart observé.

On s'attend à ce que les prévisions faites en 2009-2010 soient plus précises, à mesure que les gestionnaires relevant directement du sous-ministre apprendront à mieux utiliser ce processus. Après le deuxième exercice de prévisions, après octobre 2009, les recettes prévues pour l'exercice 2009-2010 s'établissaient à 257 millions de dollars (à l'exclusion des décaissements et avec le régime d'avantages sociaux des employés), soit 35 millions de dollars de plus que l'exercice précédent.

L'écart appréciable des recettes prévues par certains gestionnaires relevant directement du sous-ministre, la difficulté de prévoir les recettes de façon exacte et l'importance de disposer de données pertinentes et exactes montrent bien l'importance d'une formation appropriée. Nous croyons qu'il serait avantageux pour les personnes qui participent au processus de prévision de recevoir la formation sur la façon de bien utiliser les données du SGS et du système iCase. Cela permettra d'uniformiser la méthode employée à l'échelle du Ministère et d'accroître davantage l'exactitude des rapports.

Recommandation et réponse de la direction

- 4. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances veille à fournir une formation appropriée aux employés du Ministère qui participent au processus de prévision des recettes.**

D'accord. Au cours du dernier exercice, et en consultation avec le groupe de travail de reportage financier (constitué du Comité des DGA/DRF/CGF), la DGR a produit un document ébauche décrivant le processus de prévision des revenus. Ce document a visé les objectifs, la méthodologie et les étapes pour prévoir les revenus. La formation sur ce processus particulier a été reportée, car le processus et la documentation connexe seront révisés après la création de l'Outil de prévisions salariales (OPS) en juillet 2010. Dans l'intérim, l'ébauche de la procédure a été partagée ouvertement avec la communauté utilisateur. Lorsqu'elle aura été mise à jour, la procédure sera affichée sur le site Web de la DGR et communiquée d'ici la fin de l'exercice budgétaire 2010-2011 aux directeurs de la gestion des activités, aux directeurs régionaux des finances et aux conseillers en gestion financière par divers moyens, y compris mais pas uniquement au cours d'entretiens particuliers avec des spécialistes fonctionnels, de présentations et de discussions de groupe lors de réunions nationales sur les finances. La formation sur le processus de prévision des revenus sera également intégrée à la mise en œuvre du cadre de gestion budgétaire.

2.5 Prévisions de dépenses

Le Ministère a un processus officiel pour produire des résultats financiers afin d'appuyer la prise de décisions par les gestionnaires, mais les gestionnaires relevant directement du sous-ministre ne respectent pas tous les échéances prévues relatives à la présentation de rapports sur la situation financière.

La haute direction a besoin de renseignements financiers précis et en temps opportun au sujet des dépenses du Ministère afin d'appuyer la prise de décisions par les gestionnaires, d'assurer la reddition de compte et la transparence en matière de gestion financière et de cerner les lacunes et les besoins, de manière à réaffecter des fonds en fonction d'autres priorités.

La DGR exige maintenant que les gestionnaires fassent des examens de la responsabilité en matière de gestion financière et rendent compte de leurs résultats financiers. Les gestionnaires sont donc tenus d'examiner tous les engagements et toutes les dépenses enregistrés dans le SGS et dans le SIFM, de faire les rajustements nécessaires et de rendre compte des résultats financiers par l'intermédiaire du rapport sur la situation financière. Ce rapport comprend une description des ressources financières disponibles, du point de vue des dépenses budgétées et réelles. Le rapport sur la situation financière doit être produit neuf fois par année, c'est-à-dire à la fin des mois de juin et d'août, et chaque mois par la suite, jusqu'à la fin de l'exercice financier. Dix-neuf gestionnaires relevant directement du sous-ministre sont tenus d'établir un rapport sur la situation financière et de le remettre à la DGR. Le rapport sur la situation financière est un état consolidé établi à partir du centre de responsabilité et regroupé au niveau du portefeuille ou du secteur.

En 2008-2009, les certifications, qui sont des attestations par les SPGA de l'exactitude des renseignements compris dans les rapports sur la situation financière, ont été établis pour la première fois afin de renforcer la responsabilité à l'égard de l'exactitude et de l'actualité des prévisions. Au chapitre de l'actualité, selon le rapport sur la situation financière à la fin de l'exercice 2008-2009, 35 % des certifications de rapport sur la situation financière ont été reçues après l'échéance fixée, et 6 % des rapports n'ont jamais été reçus. Cette tendance se poursuit au cours du présent exercice financier (2009-2010). Le Ministère éprouve encore de la difficulté à remettre les rapports certifiés sur la situation financière, et ce, malgré l'établissement d'un échéancier explicite pour la présentation des rapports et l'envoi d'une lettre de rappel une semaine avant la date prévue pour l'établissement des rapports sur la situation financière. Après les échéances de juin, d'août et de septembre 2009 prévues pour la remise des rapports, la DGR a précisé que, comme pour l'exercice précédent, 35 % des rapports certifiés sur la situation financière ont été remis en retard, et au cours du présent exercice 3,5 % des rapports n'ont pas été remis. Les gestionnaires des activités ont mentionné qu'il est souvent difficile d'obtenir les certifications, en raison des horaires de travail et des déplacements des chefs de portefeuille.

En ce qui concerne l'exactitude des prévisions de dépenses, le taux d'exactitude médian pour l'ensemble du Ministère était de +/-3 % en 2008-2009. Ainsi, en moyenne, les prévisions faites par le Ministère en novembre, après évaluation des rapports sur la situation financière qui avaient été reçus, se situaient dans une fourchette de plus ou moins 3 % des dépenses réelles à la fin de l'exercice. Au total, 48 % des gestionnaires relevant directement du sous-ministre ont obtenu un

taux d'exactitude de +/-2 %, et cinq, un taux inférieur à +/-1 %. Pour l'ensemble de l'exercice financier, le Ministère a affiché un excédent global de 37 millions de dollars, ou 4 % des ressources financières disponibles. La situation financière à la fin de l'exercice 2008-2009 était la suivante :

31 mars 2009	Budget	Résultat réel	Excédent
Dépenses d'exploitation – crédit 1	510,3 M\$	488,5 M\$	21,8 M\$
Subventions et contributions – crédit 5	389,2 M\$	374,4 M\$	14,9 M\$
Montant global	899,5 M\$	862,8 M\$	36,7 M\$

Selon les dossiers de la DGR, 94 % des rapports certifiés sur la situation financière ont été reçus en 2008-2009. Le SPGA d'un portefeuille a remis un certificat, mais il y précisait qu'il n'assumait aucune responsabilité à l'égard des fonds dépensés par les bureaux régionaux.

L'incapacité de quelques gestionnaires relevant directement du sous-ministre de fournir des renseignements financiers à jour dans les délais prévus accroît la difficulté pour la haute direction d'avoir une connaissance précise de la situation financière du Ministère, de comprendre les risques liés aux dépenses et de bien apprécier les possibilités d'engager des dépenses. Cela influe également sur la réaffectation des ressources et sur l'aptitude à tenir compte des priorités du Ministère et des pressions en temps opportun.

Recommandation et réponse de la direction

- 5. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances porte à l'attention du Conseil de la haute gestion l'obligation incombant à tous les gestionnaires relevant directement du sous-ministre de remettre des rapports certifiés sur la situation financière dans les délais impartis, conformément aux échéances prévues.**

D'accord. Le besoin de soumettre à temps les rapports sur la situation financière est évaluée dans l'évaluation de rendement de la haute gestion. À cette fin, la DGR surveillent la date de la soumission et préparent un rapport sur les résultats qu'ils incluent dans le RSF de fin d'exercice présenté au Com.Fin et au CHG.

2.6 Répartition des budgets

Des lignes directrices sont nécessaires relativement à la répartition des budgets, par les portefeuilles, aux régions, afin d'assurer l'uniformité et la standardisation.

La fonction essentielle de gestion d'un budget de fonctionnement consiste à assurer le contrôle de la source de financement et de l'utilisation des fonds mis à la disposition d'un centre de responsabilité et à en rendre compte. Les gestionnaires des centres de responsabilité ont reçu une formation sur l'application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et ils ont des pouvoirs de signature correspondant à leur budget. Après la répartition des budgets aux centres de responsabilité régionaux, non seulement le portefeuille compétent doit-il jouer un rôle d'arbitre et de critique, par l'intermédiaire du processus du rapport sur la situation financière, mais il doit aussi réaffecter à d'autres fins prévues par le portefeuille les fonds excédentaires indiqués par les gestionnaires de centre de responsabilité ou remettre ces fonds dans la réserve du Ministère, à des fins de réaffectation.

Chaque service juridique d'une région est un centre de responsabilité qui a son propre budget de fonctionnement. Les budgets de fonctionnement des régions sont établis chaque année et, une fois consolidés et approuvés par le portefeuille, ils forment la base de la présentation du plan des activités du portefeuille au Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement (GPSR). Le personnel des régions a indiqué qu'il consacre beaucoup de temps à planifier les budgets de fonctionnement. Le Conseil du Trésor a cité le Ministère à titre d'« exemple de bonnes pratiques » au chapitre du processus de planification des activités. Notre étude a révélé que les besoins budgétaires prévus en 2008-2009 dans les plans des activités⁵ s'établissaient à 481,8 millions de dollars, soit une sous-estimation de 6,7 millions de dollars des dépenses réelles de 488,5 millions de dollars à la fin de l'exercice, ou un taux d'exactitude de 98,6 %.

La répartition en temps opportun des budgets du centre (DGR) vers les portefeuilles s'est améliorée de façon appréciable depuis l'exercice 2007-2008, comme le révèlent les données suivantes :

Répartition initiale des affectations budgétaires de la DGR aux portefeuilles	Services votés	Autorisations de crédits nets
2007-2008	4 avril	10 octobre
2008-2009	26 mars	16 mai
2009-2010	16 mars	17 mars

Il convient de préciser que le rapport sur les affectations budgétaires de 2009-2010, qui comprenait l'affectation des services votés, des autorisations de crédits nets et de la réserve budgétaire du printemps, a été approuvé le 12 mars 2009 par le Conseil de la haute gestion et que

⁵ Les besoins financiers rattachés aux plans des activités se fondent sur le rapport sur les affectations budgétaires fourni par la DGR. Ce rapport repose sur la mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR), qui présente les prévisions budgétaires du Ministère pour l'année à venir.

les crédits ont été attribués aux portefeuilles le 1^{er} avril suivant, soit beaucoup plus tôt que les années précédentes.

La stratégie financière du Ministère a été présentée au Conseil de la haute gestion en mars 2009 et approuvée. La stratégie prévoyait le maintien, dans la réserve du Ministère, de fonds pour faciliter la gestion du budget ministériel. Cette réserve, qui a été établie afin de donner suite aux pressions en matière de financement et à de nouvelles priorités qui surviennent à divers moments au cours de l'exercice, est constituée d'une partie des crédits qui y sont versés au début de l'exercice. Un processus officiel de demandes de fonds a été établi; au printemps et à l'automne, le Com.Fin examine demandes et transmet ses recommandations au Conseil de la haute gestion aux fins d'approbation. Nous avons constaté que certains portefeuilles gèrent les risques liés à leurs affectations budgétaires en n'accordant pas aux régions la totalité des fonds qui leur sont destinés. L'utilisation de la réserve budgétaire pour gérer les risques survient donc à deux niveaux, celui du Ministère et celui du portefeuille.

Lors des entrevues, les gestionnaires des activités des portefeuilles, qui ont des relations fréquentes avec les services juridiques des régions, ont informé l'équipe de vérification que les portefeuilles retiennent une partie des affectations budgétaires en se fondant sur les modes de dépenses antérieurs des régions. Ils agissent ainsi pour constituer une réserve budgétaire afin de tenir compte de besoins nouveaux et parce que les prévisions de dépenses des régions, en particulier celles qui sont touchées par des décisions en matière de dotation des postes, sont assujettis à des facteurs qui échappent à leur contrôle. Les gestionnaires des activités ont ajouté qu'il est plus facile de distribuer des fonds vers la fin de l'exercice financier, selon les besoins, que de distribuer tous les fonds aux régions et de devoir ensuite leur demander d'en remettre lorsque que l'on doit fait face à de nouvelles pressions financières ou qu'il faut réaffecter des fonds à une région. Selon le rapport sur la situation financière de septembre 2009, dans le cas des bureaux régionaux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, les portefeuilles avaient respectivement retenu 5,44 et 4,53 millions de dollars des fonds prévus dans le plan des activités et demandés par les services juridiques de ces régions.

Bien que la répartition en temps opportun des budgets aux régions se soit améliorée de façon appréciable, les montants mis en réserve par les portefeuilles restent une source de grande préoccupation pour les gestionnaires des centres de responsabilité régionaux. Notre étude a révélé l'absence de lignes directrices officielles à l'intention des portefeuilles sur la façon de d'affecter les budgets aux régions. En l'absence de lignes directrices, chaque portefeuille a conçu sa propre méthode de répartition des budgets.

Recommandation et réponse de la direction

- 6. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances, après consultation des chefs de portefeuille, veille à l'élaboration de lignes directrices sur la répartition des budgets, par les portefeuilles, aux régions afin d'assurer l'uniformité et la standardisation du processus.**

D'accord. Le Ministère a accompli des progrès considérables, particulièrement au moyen de l'établissement et de la communication du calendrier des affectations budgétaires, y compris celles des portefeuilles, aux bureaux régionaux et à d'autres organismes bénéficiaires (p. ex. le Secteur du droit public et la Direction du contentieux). Dans le cadre de gestion budgétaire, une directive concernant les affectations budgétaires initiales a été rédigée et les consultations sont en cours auprès de représentant de portefeuille, de secteur et de bureau régional. Cette directive, qui devrait être complétée d'ici septembre 2010, n'a pas pour but de limiter les décisions des chefs de portefeuille, de secteur et de bureau régional sur les affectations requises pour satisfaire leurs besoins opérationnels, mais elle établira les paramètres dans lesquels ils seront tenus de fonctionner. Cette directive cherchera à augmenter l'uniformité et l'étalonnage du processus des transferts budgétaires par les portefeuilles.

Le rapport sur la situation financière ne prévoit rien qui permette aux portefeuilles d'indiquer les montants mis en réserve en vue de petites difficultés en matière de financement.

Comme mentionné ci-dessus, les portefeuilles font la gestion de risque de leurs affectations budgétaires en ne distribuant pas la totalité des budgets aux régions. S'ils persistent à garder une partie des affectations budgétaires en vue de répondre aux pressions imprévues, le montant retenu devrait être indiqué de façon distincte dans le rapport sur la situation financière, par exemple dans un poste « pour éventualités ».

Recommandation et réponse de la direction

- 7. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances fasse le nécessaire, si les portefeuilles retiennent des fonds destinés aux budgets de fonctionnement des régions, pour que le rapport sur la situation financière soit modifié de manière à ajouter un poste « pour éventualités » pour y consigner le montant des crédits budgétaires mis en réserve.**

D'accord. À partir du RSF du 30 juin de l'exercice 2010-2011, une ligne additionnelle a été ajoutée dans les gabarits du rapport sur la situation financière des portefeuilles des secteurs et des bureaux régionaux pour saisir tous les fonds non-distribués ou prévisionnels pas encore distribués. Une explication et une orientation sur l'utilisation de cette ligne « fonds prévisionnels» ont également été fournies.

3. OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION

Le rôle et les responsabilités de la Division de la gestion des ressources doivent être bien définis et compris.

- 1. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances, après avoir consulté les chefs de portefeuille, de secteur et de région, fasse le nécessaire pour que le rôle et les responsabilités de la Division de la gestion des ressources soient bien définis et compris.....7**

D'accord. Dans le cadre de gestion budgétaire, les rôles et des responsabilités de tous les intervenants, y compris ceux de la Division de la gestion des ressources seront documentés. Une ébauche de la politique sur la gestion budgétaire a été développée et les consultations auprès des directeurs de gestion des activités (autrefois les gestionnaires d'affaires), des directeurs régionaux des finances et des conseillers en gestion financière (DGA/DRF/CGF) sont en cours. Le comité de gestion financière du Ministère (Com.Fin), qui inclut une représentation des chefs de portefeuille, de secteur et de bureau régional, a accepté d'agir en tant que comité de coordination exécutif pour le projet de cadre de gestion budgétaire et sera engagé périodiquement pour obtenir ses commentaires et de recommander son approbation au Conseil de la haute gestion (CHG), prévue actuellement pour mars 2011.

L'élaboration du cadre de gestion budgétaire doit être suivie de près, afin de veiller au respect des échéances et des objectifs énoncés dans le mandat de projet.

- 2. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances surveille de près l'élaboration du cadre de gestion budgétaire, afin que les travaux progressent comme prévu et que les objectifs décrits dans le mandat du projet soient atteints.9**

D'accord. En mars 2010, le DPF a approuvé la charte de projet et les chronologies de la livraison de projet. De plus, le Com.Fin a accepté d'agir en tant que comité de coordination exécutif et sera consulté périodiquement pour obtenir ses commentaires, son

approbation ou sa recommandation adressés au CHG au sujet des politiques, des directives et des procédures. Depuis février 2010, cinq ébauches de politique, de directive et de procédure sur l'affectation budgétaire initiale, le transfert de budget, l'exercice de MJANR du Ministère, la revue de pressions et la politique globale sur la gestion de budgets, ont été développées et partagées avec la communauté de DGA/DRF/CGF pour obtenir leurs commentaires. Une deuxième série de consultations a été conduite en juin 2010, avant de poursuivre les discussions avec le comité de coordination exécutif. Il est prévu que le cadre de gestion budgétaire fera l'objet de discussions et approbation par le Com.Fin et le CHG en 2010-2011.

Les rôles et les responsabilités des conseillers en gestion financière doivent être définis et les portefeuilles et les secteurs doivent accepter la notion de soutien financier de la DGDPF pour assurer la mise en œuvre efficace du modèle du DPF.

3. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances :11

- a) après avoir consulté les chefs de portefeuille ou de secteur, veille à définir les rôles et les responsabilités de la fonction de conseiller en gestion financière;**
- b) demande l'appui du Conseil de la haute gestion pour assurer la mise en œuvre efficace de la fonction de conseiller en gestion financière dans les portefeuilles et les secteurs.**

D'accord. En juillet 2009, lorsque le sous-ministre a annoncé la création du modèle de dirigeant principal des finances, on a signalé qu'un élément principal de la mise en œuvre du modèle de DPF était l'officialisation de la fonction consultative de gestion financière dans tout le Ministère. Suffisamment de temps s'est écoulé depuis pour effectuer une évaluation de la fonction de CGF et les commentaires recueillis seront utilisés pour améliorer le niveau des services reçus et pour le partage des pratiques exemplaires. Le DPF a rencontré les intervenants (SMA, SPGA, chefs de secteur, directeurs de gestion des activités, et conseillers en gestion financière) à l'automne 2009 avec le but de faciliter la compréhension uniforme du rôle et des responsabilités des CGF. Un rapport sera rédigé sur l'évaluation, les discussions et les résultats dans l'effort de déterminer les prochaines mesures à prendre et veiller à la réussite de la mise en œuvre. Le DPF fournira une mise à jour, y compris les résultats du rapport sur la mise en œuvre de la fonction de CGF, au Conseil de la haute gestion, pour assurer l'engagement continu du Ministère à l'égard de cette partie du modèle de DPF, avant la fin de l'exercice budgétaire 2010-2011. La clarté autour des rôles et des responsabilités sera également incorporée en tant qu'élément dans le projet sur les rôles et les responsabilités du DPF, que réalise actuellement la Direction générale.

Bien que les prévisions de recettes s'améliorent à mesure qu'évolue le recouvrement des coûts au sein du Ministère, pour en accroître l'exactitude il faut donner une formation appropriée aux employés qui participent au processus.

- 4. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances veille à fournir une formation appropriée aux employés du Ministère qui participent au processus de prévision des recettes.14**

D'accord. Au cours du dernier exercice, et en consultation avec le groupe de travail de reportage financier (constitué du Comité des DGA/DRF/CGF), la DGR a produit un document ébauche décrivant le processus de prévision des revenus. Ce document a visé les objectifs, la méthodologie et les étapes pour prévoir les revenus. La formation sur ce processus particulier a été reportée, car le processus et la documentation connexe seront révisés après la création de l'Outil de prévisions salariales (OPS) en juillet 2010. Dans l'intérim, l'ébauche de la procédure a été partagée ouvertement avec la communauté utilisateur. Lorsqu'elle aura été mise à jour, la procédure sera affichée sur le site Web de la DGR et communiquée d'ici la fin de l'exercice budgétaire 2010-2011 aux directeurs de la gestion des activités, aux directeurs régionaux des finances et aux conseillers en gestion financière par divers moyens, y compris mais pas uniquement au cours d'entretiens particuliers avec des spécialistes fonctionnels, de présentations et de discussions de groupe lors de réunions nationales sur les finances. La formation sur le processus de prévision des revenus sera également intégrée à la mise en œuvre du cadre de gestion budgétaire.

Le Ministère a un processus officiel pour produire des résultats financiers afin d'appuyer la prise de décisions par les gestionnaires, mais les gestionnaires relevant directement du sous-ministre ne respectent pas tous les échéances prévues relatives à la présentation de rapports sur la situation financière.

- 5. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances porte à l'attention du Conseil de la haute gestion l'obligation incombant à tous les gestionnaires relevant directement du sous-ministre de remettre des rapports certifiés sur la situation financière dans les délais impartis, conformément aux échéances prévues.16**

D'accord. Le besoin de soumettre à temps les rapports sur la situation financière est évaluée dans l'évaluation de rendement de la haute gestion. À cette fin, la DGR

surveillent la date de la soumission et préparent un rapport sur les résultats qu'ils incluent dans le RSF de fin d'exercice présenté au Com.Fin et au CHG.

Des lignes directrices sont nécessaires relativement à la répartition des budgets, par les portefeuilles, aux régions, afin d'assurer l'uniformité et la standardisation.

- 6. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances, après consultation des chefs de portefeuille, veille à l'élaboration de lignes directrices sur la répartition des budgets, par les portefeuilles, aux régions afin d'assurer l'uniformité et la standardisation du processus.19**

D'accord. Le Ministère a accompli des progrès considérables, particulièrement au moyen de l'établissement et de la communication du calendrier des affectations budgétaires, y compris celles des portefeuilles, aux bureaux régionaux et à d'autres organismes bénéficiaires (p. ex. le Secteur du droit public et la Direction du contentieux). Dans le cadre de gestion budgétaire, une directive concernant les affectations budgétaires initiales a été rédigée et les consultations sont en cours auprès de représentant de portefeuille, de secteur et de bureau régional. Cette directive, qui devrait être complétée d'ici septembre 2010, n'a pas pour but de limiter les décisions des chefs de portefeuille, de secteur et de bureau régional sur les affectations requises pour satisfaire leurs besoins opérationnels, mais elle établira les paramètres dans lesquels ils seront tenus de fonctionner. Cette directive cherchera à augmenter l'uniformité et l'étalonnage du processus des transferts budgétaires par les portefeuilles.

Le rapport sur la situation financière ne prévoit rien qui permette aux portefeuilles d'indiquer les montants mis en réserve en vue de petites difficultés en matière de financement.

- 7. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances fasse le nécessaire, si les portefeuilles retiennent des fonds destinés aux budgets de fonctionnement des régions, pour que le rapport sur la situation financière soit modifié de manière à ajouter un poste « pour éventualités » pour y consigner le montant des crédits budgétaires mis en réserve.20**

D'accord. À partir du RSF du 30 juin de l'exercice 2010-2011, une ligne additionnelle a été ajoutée dans les gabarits du rapport sur la situation financière des portefeuilles des secteurs et des bureaux régionaux pour saisir tous les fonds non-distribués ou

prévisionnels pas encore distribués. Une explication et une orientation sur l'utilisation de cette ligne « fonds prévisionnels» ont également été fournies.

ANNEXE A – RENSEIGNEMENTS CONTEXTUELS

Description du processus d'affectations et de prévisions budgétaires

Le ministère de la Justice utilise deux sources de financement pour s'acquitter de son mandat : des services votés, attribués en vertu de lois de crédits, et les autorisations de crédits nets, qui lui permettent de dépenser des recettes recouvrées auprès d'autres ministères fédéraux pour la prestation de services juridiques.

Le processus de prévisions de dépenses mis en place par le gouvernement fédéral définit le cadre général et les échéances du cycle budgétaire du Ministère. Le budget principal des dépenses du Ministère précise, par service voté, les pouvoirs de dépenser et les montants prévus pour le prochain exercice financier, que le Parlement sera appelé à affecter dans le cadre d'une loi de crédits. Le processus du budget principal des dépenses se termine par la mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR). Le Conseil du Trésor conclut l'exercice des mises à jour annuelles en approuvant les niveaux de référence. Les données de la première année de la MJANR constituent la base du budget principal des dépenses déposé au Parlement.

Le processus relatif aux budgets supplémentaires des dépenses du gouvernement fédéral porte sur les dépenses non comprises dans le budget principal des dépenses et prévoit des rajustements découlant, par exemple, du budget fédéral, de virements interministériels, de rajustements liés à la part du Ministère dans le cadre d'initiatives gouvernementales particulières et de l'approbation de nouveaux projets par le Conseil du Trésor. Trois demandes de prévisions budgétaires supplémentaires sont faites chaque année : le budget supplémentaire « A » (en février), le budget supplémentaire « B » (en juin) et le budget supplémentaire « C » (en octobre).

Le Ministère peut reporter à l'exercice financier suivant un maximum de 5 % de son budget de fonctionnement principal (crédit 1). Ces ressources constituent la principale source de fonds pour la réserve ministérielle et servent à financer des investissements importants du Ministère (par exemple, les projets de GI/TI et les locaux) et à répondre aux pressions pendant l'exercice. Afin de prévenir un surplus de fonds de plus de 5 % du budget, le Ministère a prévu un processus de réaffectation de la réserve à l'automne et à l'hiver (au besoin), ce qui offre aux gestionnaires la souplesse nécessaire d'utiliser toutes leurs ressources à leur disposition pour répondre aux

pressions financières tout en respectant leur engagement de rendre compte des dépenses avec exactitude et dans les délais prévus.

La *Politique de la structure de gestion, des ressources et des résultats* établie par le Conseil du Trésor rend compte de deux aspects du budget du Ministère. Le premier tient compte des affectations liées à des résultats stratégiques, selon lesquels tous les fonds sont associés à l'architecture des activités de programmes du Ministère, et a trait à la confirmation annuelle des niveaux de référence. Le second aspect porte sur l'affectation des crédits selon la structure hiérarchique du Ministère et associe les affectations budgétaires à des programmes particuliers exécutés par le Ministère.

La mise à jour annuelle des niveaux de référence du Ministère est gérée de façon centrale par la Division de la gestion des ressources et repose sur les résultats des présentations récentes au Conseil du Trésor et sur des décisions du gouvernement en matière de réduction. Cette information constitue le point de départ du rapport nominal sur les affectations budgétaires du Ministère, dans lequel est précisée la répartition de ces ressources entre les gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre, avant les décisions prises par le Ministère à l'égard de l'affectation et de la réaffectation des crédits ministériels. Le rapport nominal sert à préciser les plans d'activités des gestionnaires relevant directement du sous-ministre (budget des dépenses – partie II) et permet à ces derniers d'élaborer leur budget des dépenses pour le prochain exercice financier.

Le Ministère a établi un processus officiel pour les demandes de fonds de la réserve budgétaire faites au printemps et à l'automne (et à l'hiver, au besoin). Les demandes de fonds de la réserve, faites par les gestionnaires relevant directement du sous-ministre, sont envoyées au Comité ministériel de gestion des finances (Com.Fin). Comme le montant global des demandes dépasse habituellement le montant en réserve, le comité dresse une liste des demandes, classées par ordre de priorité, qu'il soumet à l'approbation du Conseil de la haute gestion.

À la lumière des renseignements fournis dans les plans des activités et les demandes de fonds de la réserve du printemps, la Direction générale du dirigeant principal des finances élabore chaque année une stratégie ministérielle de gestion des finances afin d'éclairer les échanges avec le Com.Fin et le Conseil de la haute gestion. Cette stratégie regroupe les processus d'affectation des services votés, des autorisations de crédits nets et de la réserve du printemps et est approuvée avant le début de l'exercice. Le Ministère peut ainsi affecter environ 99 % de ses ressources ministérielles aux secteurs des programmes avant le début de l'exercice. Une part d'environ 1 % est mise en réserve pour répondre aux pressions en matière de financement et à de nouvelles priorités se présentant au cours de l'exercice à l'aide des ressources à la disposition du Ministère et pour atténuer les risques liés à la gestion du régime des autorisations de crédits nets.

Le Ministère a établi une formule en deux volets pour affecter les ressources aux gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre. Tout d'abord, la Division de la gestion des ressources, de la Direction générale du dirigeant principal des finances, affecte les sommes découlant des services votés, des autorisations de crédits nets et de la réserve du printemps aux portefeuilles et aux secteurs, conformément à la stratégie financière approuvée par le Conseil de la haute gestion. Par la suite, les portefeuilles affectent des ressources aux régions, à la Direction du contentieux et au Secteur du droit public, selon leur processus respectif de planification des activités.

La situation du Ministère en matière de gestion financière est évaluée au moyen des rapports certifiés sur la situation financière reçus des gestionnaires qui relèvent directement du sous-ministre. Ces rapports sont établis en juin, en août et chaque mois par la suite. Chaque rapport indique les budgets de fonctionnement des gestionnaires relevant directement du sous-ministre, notamment les dépenses cumulatives réelles, les dépenses engagées et prévues jusqu'à la fin de l'exercice financier.

ANNEXE B – MÉTHODE DE VÉRIFICATION

Les critères de vérification reposaient sur les *Recommandations sur l'évaluation du contrôle* publié par le Conseil sur les critères de contrôle de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, sur le *Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)* publié par le SCT et sur d'autres directives du SCT sur la vérification des cadres de gestion.

Dans le cadre de la présente vérification, l'équipe de vérification a :

- établi un programme de vérification détaillé assorti de critères;
- interviewé les groupes d'intervenants suivants :
 - le dirigeant principal des finances, y compris le personnel de la Direction générale du dirigeant principal des finances,
 - les gestionnaires des portefeuilles et des secteurs (sous-procureurs généraux adjoints, sous-procureurs généraux adjoints associés, gestionnaires des activités et conseillers en gestion financière),
 - les directeurs régionaux et les directeurs des finances;
- examiné les documents suivants :
 - les plans des activités, les rapports de vérifications antérieures, les protocoles d'entente, les rapports de la DGDPF et les procédures écrites,
 - les politiques et procédures du Conseil du Trésor et de la DGDPF,
 - les prévisions budgétaires, la réserve budgétaire du printemps et de l'automne et les documents de planification des activités, ainsi que les notes d'information du Ministre sur le budget,
 - les procédures internes relatives aux rapports destinées à fournir aux gestionnaires et aux clients du ministère de la Justice des renseignements à jour et exacts sur les affectations et les prévisions budgétaires,
 - les procès-verbaux de réunions du Comité ministériel de gestion des finances et du Conseil de la haute gestion portant sur le budget et certaines présentations au Conseil du Trésor visant à demander des ajouts au budget du Ministère.

La vérification a été faite conformément à la *Politique sur la vérification interne* établie par le Conseil du Trésor, aux lignes directrices et procédures connexes et aux normes comptables généralement reconnues.