



CADRE DE RECOUVREMENT DES COÛTS

Juillet 2010

Direction de la vérification interne



TABLE DES MATIÈRES

ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	i
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	7
1.1 Contexte	7
1.2 Objectifs de la vérification.....	9
1.3 Portée de la vérification	9
2. OBSERVATIONS – CADRE DE GESTION	11
2.1 Rôles et responsabilités.....	11
2.2 Planification intégrée	12
2.3 Ressources humaines	14
2.4 Politiques, procédures et lignes directrices.....	15
2.5 Formation.....	16
2.6 Suivi	17
3. OBSERVATIONS – COMPTABILISATION DU TEMPS	23
3.1 Conformité au Protocole national de comptabilisation du temps	23
4. OBSERVATIONS – MODÈLE DE PRÉVISION DES COÛTS	27
4.1 Modèle unique de facturation	27
4.2 Simplification des procédures internes de traitement des factures	28
4.3 Débours	30
4.4 Facturation mensuelle	33
5. OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION..	35
ANNEXE A – MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION	43
ANNEXE B - RENSEIGNEMENTS FINANCIERS SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS.....	45

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

Nous avons fait la vérification interne du Cadre de recouvrement des coûts du ministère de la Justice. Les objectifs généraux de la vérification étaient d'examiner et d'évaluer le caractère approprié du cadre de contrôle de la gestion en ce qui concerne le recouvrement des coûts et du modèle unique de facturation aux ministères et organismes. Dans cette optique, nous avons examiné et évalué les politiques et les procédures qui font partie du cadre de recouvrement des coûts, les mécanismes en place pour lier de façon appropriée le recouvrement des coûts au processus de crédit budgétaire, le caractère approprié des protocoles d'entente (PE) interministériels normalisés, ainsi que l'efficacité et le caractère approprié des pratiques liées au recouvrement des débours.

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 la gestion à la lumière de critères fondés sur le *Cadre de responsabilisation de gestion* établi en 2003 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 probants ont été recueillis pour appuyer l'exactitude des conclusions dégagées et présentées dans le présent rapport. Les conclusions étaient fondées sur une 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

En 2004, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a effectué un Examen des services juridiques qui a porté, entre autres, sur la durabilité du financement et la gestion des services juridiques au sein du gouvernement du Canada. Ses constatations appuyaient le recours à un modèle hybride pour financer la prestation de services juridiques, ce qui permet au Ministère de recevoir un financement sous forme de services votés et de recouvrer la partie restante des coûts des services juridiques auprès des ministères et des organismes clients.

En octobre 2006, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a approuvé l'établissement d'une autorisation de crédit net, au montant de 178 millions \$ (c.-à-d. sans les contributions au régime d'avantages sociaux des employés), accordée au ministère de la Justice pour la prestation de services juridiques. Le ministère de la Justice a élaboré un modèle unique de recouvrement des coûts qui comprend différentes catégories de coûts. Ces coûts sont utilisés pour établir les tarifs uniformes des services juridiques fournis à l'extérieur du Ministère par des avocats et des parajuristes. Le modèle repose sur le coût complet de la prestation des services, et les tarifs des services externes doivent être appliqués de façon cohérente à tous les types de services juridiques, y compris la consultation, le contentieux et la rédaction législative/réglementaire. Les débours payés par le ministère de la Justice pour le compte des ministères clients sont recouverts par l'entremise d'un processus distinct de recouvrement des débours. En vue de simplifier ce processus, depuis le 1^{er} avril 2008, les débours inférieurs à 200 \$ sont intégrés aux tarifs des services externes.

Les recettes tirées du recouvrement des coûts sont importantes, ayant passé le cap des 200 millions \$ par année pour la première fois depuis 2008-2009 et représentent plus d'un tiers du budget de fonctionnement ministériel. De plus, la plupart des organisations ministérielles sont visées par le processus de recouvrement des coûts, notamment la direction, les praticiens du droit ainsi que le personnel financier et administratif. Les répercussions complètes, sur le Ministère et les intervenants externes, du passage au régime d'autorisation de crédit net et de tarifs normalisés pour la prestation de services juridiques ne sont pas encore pleinement comprises.

La présente vérification est axée sur l'examen et l'évaluation du caractère approprié du cadre de contrôle de la gestion actuel pour le recouvrement des coûts et sur le modèle unique de recouvrement des coûts pour la facturation aux ministères clients. À notre avis, le cadre de gestion n'est pas assez solide pour appuyer le recouvrement des coûts.

Rôles et responsabilités

Deux directions ministérielles importantes participent au processus de recouvrement des coûts : la Direction générale des finances qui est chargée de mettre en œuvre les aspects financiers du recouvrement des coûts et la Direction de la gestion de la pratique du droit (DGPD) qui a la responsabilité du volet administratif de la pratique du droit. (Il convient de signaler que la Direction générale du dirigeant principal des finances (DPF) a été établie en juillet 2009. Par conséquent, les recommandations de ce rapport sont adressées au DPF.)

Ces deux directions participent intégralement à la gestion du recouvrement des coûts. Par conséquent, une collaboration continue est nécessaire pour déterminer les améliorations continues à apporter au processus de recouvrement des coûts et les mettre en œuvre.

Planification intégrée

Nous avons constaté la nécessité d'un plan intégré établissant une stratégie pour la gestion du recouvrement des coûts. Le plan doit aborder les lacunes et déterminer les améliorations à apporter et comprendre des objectifs mesurables, des exigences en matière de ressources, des responsabilisations claires, des rôles et responsabilités énoncés clairement, les politiques, les procédures et les processus documentés, ainsi que les échéanciers pour la prise des mesures nécessaires. À tout le moins, le plan aborderait les enjeux en matière de ressources à tous les échelons du Ministère, les instruments de travail, la conception du processus, le perfectionnement professionnel et les communications.

Ressources humaines

Lorsque l'autorisation de crédit net a été accordée en avril 2007, le Ministère n'a pas eu beaucoup de temps et aucune ressource supplémentaire pour la mettre en œuvre. Elle a également été accordée à un moment où la Direction générale des finances affichait un roulement de personnel élevé et où l'expertise financière était inégale dans l'ensemble des portefeuilles.

Au moment de la vérification, les conseillers en gestion financière (CGF), qui sont des agents financiers professionnels relevant du DPF, n'étaient présents que dans deux portefeuilles, celui de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration et celui des affaires autochtones. On nous a informés qu'au moment où la vérification a été entreprise, la situation des ressources de la Direction générale des finances s'améliorait et qu'un plan était en cours d'élaboration pour l'embauche de CGF au sein des portefeuilles et dans les trois secteurs d'activités juridiques spécialisées (c.-à-d. : Direction du contentieux, Direction des services législatifs et Secteur du droit public). À notre avis, il est essentiel d'adopter ce plan pour s'assurer que la direction des

portefeuilles et des secteurs reçoive le soutien financier nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités.

Politiques, procédures et lignes directrices

Au moment de la vérification, le Ministère se préparait à amorcer sa troisième année de recouvrement des coûts en vertu de l'autorisation de crédit net. Bien que certaines procédures officielles soient en place, les portefeuilles utilisaient diverses méthodes pour obtenir l'approbation du client concernant le recouvrement des coûts des services juridiques qui leur avaient été fournis. Ces procédures, souvent complexes, variaient beaucoup d'un ministère client à l'autre. Les services juridiques en région utilisaient différentes approches pour gérer et contrôler les coûts recouvrables à part celles liées au traitement des règlements interministériels (RI). Les portefeuilles ont développé et, dans certains cas, documenté leurs propres procédures de facturation, qui ont été distribuées aux SJM et aux bureaux régionaux. De plus, nous avons constaté que la Direction générale des finances n'avait pas fourni de pratiques exemplaires, de leçons apprises ou de jalons en matière de recouvrement des coûts. Il faudrait davantage de politiques, de procédures et de lignes directrices financières documentées pour diriger les activités liées au recouvrement des coûts.

Formation

Au cours des premières étapes du recouvrement des coûts, il y a régulièrement eu des réunions de la direction, des conférences téléphoniques, des conférences et des ateliers sur le sujet et des gabarits nationaux ont été distribués aux gestionnaires des activités pour les aider à planifier et à contrôler leurs coûts recouvrables. Bien que la Direction générale des finances continue ses consultations auprès du personnel ministériel, on nous a dit que les gabarits nationaux n'étaient pas utilisés par le personnel dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Des groupes ont plutôt élaboré leur propre ensemble de procédures et de gabarits pour la collecte et le suivi des renseignements sur les coûts recouvrables. Une formation plus exhaustive sur l'utilisation des gabarits nationaux aurait été profitable.

À notre avis, une formation plus exhaustive est nécessaire pour le personnel ministériel qui participe aux activités quotidiennes de recouvrement des coûts.

Suivi

La Direction générale des finances et les portefeuilles ont un rôle à jouer dans le contrôle des objectifs à atteindre en matière de recettes. Les portefeuilles sont chargés de recevoir le paiement de leurs clients, mais ils ne disposent pas de processus normalisés pour appuyer leur position.

Cette situation devrait s'améliorer grâce à la mise en œuvre, prévue pour avril 2009, de nouvelles ententes de services juridiques normalisées.

La Direction générale des finances surveille la situation financière du Ministère principalement par l'entremise du rapport sur la situation financière (RSF). Toutefois, le volet recettes/recouvrement des coûts du RSF est relativement nouveau et les prévisions des portefeuilles en région ne sont pas exactes. Un groupe de travail sur le RSF a été mis sur pied pour développer davantage cet outil de production de rapports afin d'obtenir des renseignements clairs et plus opportuns sur les recettes prévues. À notre avis, un programme de suivi efficace permettrait à la Direction générale des finances de cerner les domaines problématiques et de prendre sans tarder des mesures correctives appropriées.

Il est important que la Direction générale des finances suive les comptes débiteurs liés au recouvrement des coûts établis selon le tarif horaire à une étape plus hâtive par rapport à la pratique actuelle. Une méthode est nécessaire pour saisir et identifier les comptes débiteurs lors de la production du relevé de compte d'iCase. Cette méthode permettrait d'effectuer un suivi efficace et de détecter rapidement les problèmes qui nécessitent la prise de mesures immédiates.

Conformité au Protocole national de comptabilisation du temps

Les praticiens du droit (avocats et parajuristes) et les informaticiens doivent respecter les exigences du Protocole national de comptabilisation du temps lorsqu'ils consignent leur temps. La Section 3.1 du PNCT stipule : « pour assurer l'intégrité des données, le temps doit être consigné chaque jour ou dès que possible par la suite ». Certains praticiens au sein du Ministère saisissent leur temps dans iCase à la fin du mois ou plus tard. Le Ministère doit s'assurer que les personnes chargées de comptabiliser le temps saisissent leur temps dans iCase sur une base régulière, de préférence chaque jour.

Modèle unique de facturation

Le modèle de prévision des coûts pour la prestation de services juridiques s'appuie sur une méthodologie solide et raisonnable conforme aux exigences du CT.

Simplification des procédures internes de traitement des factures

Le personnel du ministère de la Justice en région et des SJM consacre beaucoup de temps et d'efforts à tenter de déterminer quel est le secteur d'un ministère client qui a utilisé des services juridiques et qui doit payer. Ce problème fait partie des difficultés liées à l'obtention des approbations de paiement des ministères clients.

La mise en œuvre, au cours de l'exercice 2009-2010, d'ententes de services juridiques normalisées est un pas dans la bonne direction pour améliorer et normaliser la gestion des arrangements interministériels, notamment le processus de facturation. On s'attend à ce que les ministères clients fournissent au ministère de la Justice un seul ensemble de codes financiers (SIF) ou, à tout le moins, un ensemble par unité organisationnelle dirigée par un sous-ministre adjoint ou l'équivalent. Pendant l'exercice 2008-2009, le ministère de la Justice a facturé à 475 centres de coûts différents dans les 154 ministères clients qu'il sert.

À notre avis, un processus de facturation simplifié, permettant le traitement rapide des opérations liées aux coûts recouvrables par ministère client, s'avère nécessaire.

Débours

Le processus actuel de recouvrement des débours présente des lourdeurs administratives. La Section de recouvrement des coûts de la Direction générale des finances estime que le Ministère ne recouvre pas tous les débours auxquels il a droit. En 2008-2009, le Ministère a pris des mesures pour simplifier le processus en ajoutant aux tarifs des frais horaires de 0,40 \$ pour couvrir les opérations de sortie de fonds inférieures à 200 \$. (Selon une analyse récente, l'augmentation de 0,40 \$ est insuffisante pour couvrir entièrement les débours inférieurs à 200 \$.) Malgré cette initiative, la gestion des débours constitue encore un problème pour la Direction générale des finances. Un examen des tarifs facturés pour les débours et une analyse des différentes options pour le recouvrement des débours sont nécessaires.

Facturation mensuelle

Le processus actuel de facturation trimestrielle du Ministère pose à la direction des problèmes importants de flux de trésorerie. Le Ministère touche environ 60 % des recettes provenant du recouvrement des coûts au cours des trois derniers mois de l'exercice financier. Cette situation peut créer des contraintes en matière de dépenses et réduire la capacité de dépenser plus tôt dans l'année.

Une facturation plus fréquente aurait des répercussions positives sur le flux de trésorerie du Ministère, en plus de permettre aux administrateurs de cerner plus tôt les erreurs de facturation. La facturation de fin d'exercice serait également simplifiée et les erreurs de facturation seraient relevées plus rapidement.

Les réponses de la direction aux recommandations contenues dans ce rapport ont été fournies par le dirigeant principal des finances, Direction générale du dirigeant principal des finances et la sous-ministre adjointe, Secteur de la gestion.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

En 2004, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a demandé la tenue d'un Examen des services juridiques pour examiner, entre autres, la durabilité du financement et la gestion des services juridiques au sein du gouvernement du Canada. Cet examen a été entrepris conjointement par le ministère de la Justice et le SCT, en collaboration avec des ministères et organismes gouvernementaux choisis.

L'examen a permis d'avoir une meilleure compréhension des coûts pertinents de la prestation de services juridiques au gouvernement. Les constatations qui en découlent appuyaient le recours continu à un modèle de financement « hybride », au sein du ministère de la Justice, pour la prestation des services juridiques. Le modèle hybride comprend une combinaison de financement par services votés, et par recouvrement des coûts auprès des ministères et organismes¹ à qui des services ont été rendus, comme des sociétés d'État et des organisations non fédérales et internationales. Les services fournis au-dessus des niveaux établis seraient facturés aux ministères clients, tandis que les niveaux de service fournis sans facturation à ces ministères clients seraient examinés et établis annuellement par le ministère de la Justice.

Le modèle hybride est conçu pour équilibrer la demande, la prestation et la supervision des services juridiques au sein du gouvernement. Il fournit au Ministère un financement sous forme de services votés pour répondre à un certain niveau de demande et permet aux ministères clients de financer les demandes de services juridiques au-delà des ressources à la disposition du Ministère. Le modèle fournit également des incitatifs pour que les ministères clients gèrent leur demande de services juridiques et reconnaissent qu'ils ont une responsabilité partagée en ce qui concerne les affaires juridiques du gouvernement.

En octobre 2006, le CT a approuvé une autorisation de crédit net² pour le ministère de la Justice, de l'ordre de 178 millions \$ (excluant les contributions au régime d'avantages sociaux des

¹ Pour faciliter les choses, l'expression « ministères clients » utilisée dans ce rapport s'entend des ministères et organismes clients.

² Autorisation de crédit net s'entend d'une autorisation spéciale, accordée par le législateur, de dépenser à nouveau les recettes. Ainsi un ministère peut utiliser certaines de ses recettes pour financer directement des dépenses connexes. En vertu de ce

employés), pour la prestation de services juridiques. L'autorisation de crédit net est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007, et le ministère de la Justice a dès lors commencé à recouvrer les coûts des services juridiques fournis selon le modèle de financement qui comprend des fonds sous formes de crédits (services votés) et le recouvrement des coûts auprès des ministères clients.

Le ministère de la Justice a élaboré un modèle unique de recouvrement des coûts comportant diverses catégories de coûts. Ces coûts sont utilisés pour établir les tarifs des services externes uniformes pour les avocats et les parajuristes qui fournissent des services juridiques, et pour les informaticiens. Le modèle repose sur le coût complet de la prestation de services, et les tarifs des services externes s'appliquent de façon cohérente à tous les types de services juridiques, y compris la consultation, le contentieux et la rédaction législative/réglementaire. Les tarifs sont examinés chaque année, rajustés, puis présentés au CT à des fins d'approbation.

Les débours payés par le ministère de la Justice pour le compte des ministères clients sont recouverts par l'entremise d'un processus distinct de « recouvrement des débours ». En vue de simplifier le processus, depuis le 1^{er} avril 2008 les débours inférieurs à 200 \$ sont facturés à même les tarifs des services externes, tel qu'approuvé par le CT. Cette mesure a été prise pour réduire le fardeau administratif pour le Ministère et ses clients.

Les budgets sont accordés aux centres de responsabilité ministériels en fonction d'une allocation de services votés et de recettes provenant de l'autorisation de crédit net. Ces recettes représentent une source de financement importante pour le Ministère, en effet plus du tiers de son budget de fonctionnement provient d'une autorisation de crédit net. En 2007-2008, le ministère de la Justice a perçu 213,7 millions \$ en recouvrement des coûts, débours compris. Au 8 décembre 2008, le Ministère avait perçu 98 millions \$ (soit 44 %) des 225 millions \$ prévus en recettes pour 2008-2009.

Les facteurs de risque suivants ont été pris en compte dans cette vérification : le niveau de recouvrement des coûts réels, le caractère adéquat des documents pour justifier les montants réclamés aux clients au titre du recouvrement des coûts, l'utilisation ou l'application appropriée des contrôles financiers, la clarté des responsabilités et des attentes, la conformité aux politiques et aux procédures liées au recouvrement des coûts, le caractère adéquat du suivi, de l'orientation et de la direction, le caractère approprié des tarifs et la cohérence des rapports.

mécanisme, il y a normalement un niveau d'activités principales financées par l'entremise de services votés. L'autorisation de crédit net sert à financer les demandes fluctuantes émanant de groupes d'utilisateurs qui, même si elles sont cohérentes avec les objectifs du programme, mettraient en danger la stabilité relative du budget « principal » d'un ministère.

1.2 Objectifs de la vérification

Les principaux objectifs de cette vérification étaient d'examiner et d'évaluer le caractère approprié du cadre actuel de contrôle de la gestion en ce qui concerne le recouvrement des coûts et le modèle unique de recouvrement des coûts à facturer aux ministères clients.

L'équipe de vérification a examiné et a évalué :

- a) les rôles, les responsabilités et les pouvoirs pour approuver et offrir les services à recouvrement de coûts afin de s'assurer qu'ils sont appropriés et conformes à la responsabilisation générale accrue;
- b) les politiques et les procédures qui font partie du cadre de recouvrement des coûts, y compris :
 - procédures comptables ou de facturation pour déterminer la conformité aux politiques du CT;
 - les procédures de production de rapports internes servant à fournir, à la direction du ministère de la Justice et aux clients, des renseignements opportuns et exacts sur les services fournis aux ministères/organismes et les coûts connexes;
 - les processus de consultation, de communication et de règlement des différends avec les clients;
- c) les mécanismes actuels destinés à lier, de façon appropriée, le recouvrement des coûts au processus d'allocation budgétaire;
- d) le caractère approprié des protocoles d'entente (PE) interministériels génériques;
- e) l'efficacité et le caractère approprié des pratiques liées au recouvrement des débours.

Finalement, les vérificateurs ont examiné le modèle de prévision des coûts et les tarifs des services juridiques afin de déterminer s'ils sont conformes aux politiques applicables du CT.

1.3 Portée de la vérification

La vérification comprenait les activités menées à l'administration centrale, dans les quatre bureaux régionaux (Colombie-Britannique, Prairies, Québec et Ontario) et les deux services juridiques ministériels (SJM de Santé Canada et SJM de l'Agence des services frontaliers du Canada).

La vérification a porté principalement sur le cadre de gestion pour le recouvrement des coûts, mais excluait les essais exhaustifs pour déterminer l'exactitude des coûts recouverts et la fiabilité des rapports sur ces renseignements. Ces éléments formeront la base d'une deuxième vérification qui sera effectuée plus tard.

Le recouvrement des coûts des salaires pour les avocats du MJ qui participent à des ententes de détachement ou d'échange avec d'autres organisations ne fait pas partie de la portée du régime d'autorisation de crédit net et, par conséquent, cet élément a été exclu de la vérification.

Les phases de planification et d'examen sur les lieux ont été menées au cours de la période de novembre 2008 à février 2009.

Les détails sur la méthodologie de vérification employée sont décrits à l'annexe A.

2. OBSERVATIONS – CADRE DE GESTION

2.1 Rôles et responsabilités

Une approche de gestion intégrée qui satisfait aux exigences administratives liées à la pratique du droit et qui facilite le recouvrement des coûts est requise.

Au moment de la vérification, deux directions ministérielles importantes participaient à la gestion du processus de recouvrement des coûts, la Direction générale des finances et la Direction de la gestion de la pratique du droit (DGPD). Le directeur général (DG), Finances, était le dirigeant responsable de la mise en œuvre des éléments financiers du recouvrement des coûts. Il convient de signaler que la Direction générale du dirigeant principal des finances (DPF) a été établie en juillet 2009. Par conséquent, les recommandations de ce rapport sont adressées au DPF qui relève directement du sous-ministre. Le DG, DGPD, relève directement du SMA, Secteur de la gestion, et est chargé de fournir une orientation fonctionnelle et un soutien aux pratiques administratives liées à la pratique du droit, telles que les renseignements juridiques et les systèmes (c.-à-d. : comptabilisation du temps dans iCase), les ententes de services juridiques normalisées et les rapports sur la prestation de services juridiques.

Puisque ces deux directions participent intégralement à la gestion du recouvrement des coûts, une collaboration entre elles est nécessaire pour la gestion du processus de recouvrement des coûts. Les enjeux en matière de comptabilisation du temps et de facturation sont inextricablement liés à la gestion de la trésorerie du Ministère et requièrent une approche unifiée et entièrement coordonnée pour optimiser le processus de recouvrement des coûts. Les secteurs qui nécessitent une coordination sont ceux qui sont principalement liés à la saisie et à la validation en temps opportun du temps consacré aux activités facturables, à la simplification du processus d’approbation des factures par les clients et à la création d’un dépôt central pour toutes les ententes de services juridiques.

On nous a dit que le personnel financier du Ministère peut demander des rapports à la DGPD, mais il continue de demander un accès accru aux renseignements contenus dans iCase sur la comptabilisation du temps, une composante intégrale du processus de recouvrement des coûts. Selon le personnel financier qui s’occupe de l’ensemble du Ministère et des portefeuilles, un meilleur accès à ces renseignements faciliterait l’identification des tendances, permettrait d’isoler

les engorgements en matière de traitement, de planifier et d'évaluer les charges de travail et de faire des analyses par simulation.

Nous avons constaté que les portefeuilles, les services juridiques ministériels, le Secteur du droit public, la Direction du contentieux et la Direction des services législatifs ont tous un rôle à jouer dans le processus de recouvrement des coûts. Les gestionnaires des activités du portefeuille ont une expérience de la planification générale des activités et de la gestion du rendement, ainsi que dans des activités quotidiennes du portefeuille. Il serait utile d'obtenir les commentaires de tous les intervenants internes en ce qui concerne la normalisation du processus de facturation, l'élaboration d'instruments de travail et la conception d'outils de formation pour le personnel qui participe chaque jour au processus de recouvrement des coûts.

À notre avis, il faudrait une approche de gestion intégrée et coordonnée qui satisfait aux exigences administratives liées à la pratique du droit et qui facilite le recouvrement des coûts.

Recommandation et réponse de la direction

- 1. Il est recommandé que le DPF et le SMA, Secteur de la gestion, continuent de collaborer pour développer une approche de gestion intégrée et coordonnée qui satisfait aux exigences ministérielles et facilite le recouvrement des coûts.**

D'accord. L'optimisation des pratiques de gestion en matière de processus de recouvrement des coûts du Ministère, l'une des priorités établies par le dirigeant principal des finances (DPF), exige une étroite collaboration entre la Direction générale du dirigeant principal des finances (DGDPF) et le Secteur de la gestion. Même si les pratiques de gestion ne sont pas officialisées, la collaboration est réelle entre la DGDPF, le Secteur de la gestion, les portefeuilles et les régions quant à certains dossiers relatifs au mode de recouvrement, comme en font foi par exemple l'entente normalisée sur les services juridiques, la réingénierie des pratiques de facturation et le système d'intégration des modes de recouvrement des coûts. D'ici septembre 2010, le DPF et le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion, définiront le mécanisme qui convient le mieux à la tenue de discussions sur des thèmes communs, soit la mise sur pied d'un nouveau comité de travail ou l'utilisation des forums existants. Ils décideront également du mode de gouvernance permettant la prise de décisions de gestion.

2.2 Planification intégrée

Un plan intégré établissant une stratégie pour la gestion du recouvrement des coûts du Ministère est nécessaire.

Les organisations florissantes utilisent la planification pour déterminer les enjeux, les activités, les niveaux de ressources et les initiatives qui contribueront à l'atteinte des objectifs qu'elles se sont fixées. La planification est également le moyen par lequel les gestionnaires déterminent les priorités, ce qui constitue un élément important des responsabilités de gestion, tout particulièrement dans les situations où les ressources se font rares. Une stratégie comprend l'articulation des choix stratégiques, ce qui fournit des renseignements sur la façon dont une organisation à l'intention d'atteindre ses objectifs prioritaires et d'obtenir les résultats connexes.

Nous avons constaté qu'un plan intégré établissant une stratégie pour la gestion du recouvrement des coûts n'a pas été développé. Il faudrait une stratégie établissant une vision de l'état final du recouvrement des coûts et les étapes requises pour sa mise en œuvre efficace. Le plan doit comprendre des objectifs mesurables, les exigences en matière de ressources, des responsabilisations claires, des rôles et responsabilités énoncés clairement, les politiques, les procédures et les processus documentés, ainsi que les échéanciers pour la prise des mesures nécessaires. À tout le moins, le plan aborderait les enjeux en matière de ressources à tous les échelons du Ministère, les instruments de travail, la conception du processus, le perfectionnement professionnel et les communications.

Recommandation et réponse de la direction

2. Il est recommandé que le DPF, avec l'appui du SMA, Secteur de la gestion, veille à l'élaboration d'un plan intégré contenant une stratégie pour la gestion du recouvrement des coûts.

D'accord. Le plan stratégique de la DGDPF met en relief la nécessité d'établir un cadre des crédits nets permettant de structurer la gestion par le Ministère de l'autorisation de ses crédits nets, notamment la réingénierie des processus de recouvrement des coûts. Ce cadre prendra la forme d'un document officiel présentant le contexte, les normes, les orientations et la structure d'appui. Ce document consistera en un ensemble de concepts, de conditions ou d'hypothèses définissant la manière dont la gestion de l'autorisation des crédits nets et des modes de recouvrement des coûts sera considérée, perçue et comprise par le personnel du Ministère. L'articulation des rôles et des responsabilités assurera une attribution de toutes les exigences en vue du respect des normes établies. Le projet de régime des crédits nets devrait progresser durant les deux prochains exercices (2010 -2011 et 2011-2012). De plus, la conception d'un plan intégré de gestion du recouvrement des coûts définissant l'orientation à prendre fera partie des discussions mentionnées dans la recommandation 1. À l'appui de ce cadre, le plan sera axé sur les besoins et les améliorations à apporter afin de lier directement les ressources aux priorités, de définir une orientation pour les réalisations attendues, d'établir un échéancier et de garantir l'atteinte des objectifs.

2.3 Ressources humaines

Davantage de postes de conseiller en gestion financière sont nécessaires pour le recouvrement des coûts dans les portefeuilles et les trois secteurs juridiques spécialisés.

Lorsque l'autorisation de crédit net a été accordée en avril 2007, le Ministère n'a pas eu beaucoup de temps et aucune ressource supplémentaire pour la mettre en œuvre. Les présentations au CT pour l'autorisation de crédit net et la structure des tarifs de services juridiques pour l'année 2007-2008 ont seulement été approuvées respectivement en octobre 2006 et en mars 2007. De leur côté, les ministères clients ont été informés des nouveaux tarifs par une lettre du sous-ministre datée d'avril 2007. De plus, l'autorisation de crédit net a été accordée à un moment où la Direction générale des finances affichait un roulement de personnel élevé et où l'expertise financière était inégale dans l'ensemble des portefeuilles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, au moment de la vérification le Ministère était en train de mettre en œuvre le modèle de dirigeant principal des finances (DPF) conformément à la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* du Conseil du Trésor. D'après ce modèle, les conseillers en gestion financière (CGF) seraient rattachés hiérarchiquement à la Direction générale des finances et travailleraient au sein des portefeuilles et des secteurs pour fournir une gestion et une supervision financières indépendantes au SPGA et à la direction du portefeuille/secteur. Au moment de la vérification, il y avait des CGF, qui sont des agents financiers professionnels et compétents, seulement dans deux portefeuilles, celui de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration et celui des affaires autochtones.

On nous a dit, au moment de la vérification, que la situation des ressources de la Direction générale des finances s'améliorait et qu'un plan était en cours d'élaboration pour l'embauche de CGF dans tous les portefeuilles et les trois secteurs juridiques spécialisés (c.-à-d. : Direction du contentieux, Direction des services législatifs et Secteur du droit public). À notre avis, il est essentiel d'adopter ce plan pour que la direction des portefeuilles et des secteurs reçoive le soutien financier nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités financières.

Recommandation et réponse de la direction

- 3. Il est recommandé que le DPF veille à ce que chaque portefeuille et les trois secteurs juridiques spécialisés à l'administration centrale aient un nombre approprié de conseillers en gestion financière.**

D'accord. La fonction consultative en gestion financière continue de gagner des appuis et de se renforcer à la grandeur du Ministère. Le DPF a fait des observations à chacun des gestionnaires relevant directement du sous-ministre dans la région de la capitale nationale pour discuter du rôle des conseillers en gestion financière (CGF) et pour définir leurs responsabilités et la manière dont ils évolueront au sein du Ministère. D'autres CGF ont été embauchés, y compris le directeur des CGF. Les positions restantes sont en voie d'être créées, et une demande de financement permanent a été déposée au Ministère. Au 31 mars 2010, il y avait huit CGF affectés à dix portefeuilles ou secteurs; dans certains domaines, on a embauché ou demandé plus d'un CGF. L'appui ministériel se raffermi et les plans avancent; toutefois, les demandes concurrentes pourraient occasionner certaines difficultés, compte tenu des ressources limitées du Ministère et des contraintes fiscales de gouvernement actuel. Au cours des deux prochaines années, on se propose d'intégrer entièrement la fonction de CGF aux activités du Ministère.

2.4 Politiques, procédures et lignes directrices

Des procédures davantage normalisées pour le recouvrement des coûts sont nécessaires à tous les niveaux organisationnels du Ministère.

Des politiques, des procédures et des lignes directrices documentées favorisent la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la conduite économique des activités. Ces instruments aident à offrir l'assurance que les ressources de l'organisation sont protégées comme il se doit.

Au moment de la vérification, le Ministère se préparait à amorcer sa troisième année de recouvrement des coûts conformément à l'autorisation de crédit net. Certaines procédures officielles étaient déjà en place, mais nous avons constaté que les portefeuilles utilisaient diverses méthodes pour obtenir l'approbation du client pour le recouvrement des coûts pour les services juridiques qui avaient été fournis. Ces procédures, souvent complexes, variaient d'un ministère client à l'autre. Nous avons également constaté que les lignes directrices des portefeuilles variaient quant au niveau de détails et que, dans certains cas, un délai allant jusqu'à trente jours après la clôture d'un trimestre était accordé pour l'approbation des dépenses. De nombreuses personnes interrogées ont dit avoir besoin de procédures administratives détaillées

relatives au recouvrement des coûts pour le portefeuille/bureau régional. Le personnel financier a indiqué que des efforts sont en cours pour répondre à ce besoin.

La vérification a révélé que les sections du contentieux des bureaux régionaux utilisent différentes approches pour gérer et suivre les coûts recouvrables mis à part celles liées au traitement des règlements interministériels. Nous avons constaté que les portefeuilles ont développé et, dans certains cas, documenté leurs propres procédures de facturation, qui ont été distribuées aux SJM et aux bureaux régionaux. Toutefois, la Direction générale des finances n'a pas participé à l'élaboration de ces procédures. De plus, nous avons constaté que la Direction générale des finances n'avait pas fourni de pratiques exemplaires, de leçons apprises ou de jalons en matière de recouvrement des coûts.

Davantage de politiques, de procédures et de lignes directrices financières plus documentées pour diriger les activités liées au recouvrement des coûts sont nécessaires.

Recommandation et réponse de la direction

- 4. Il est recommandé que le DPF, avec l'appui du SMA, Secteur de la gestion, au besoin, veille à ce qu'un ensemble complet de directives, de procédures et de lignes directrices concernant le recouvrement des coûts soit élaboré pour garantir la mise en œuvre de procédures uniformisées à l'échelle du Ministère.**

D'accord. Le Conseil de la haute gestion (CHG) a approuvé la création d'un comité de coordination de la haute gestion chargé de superviser le projet de réingénierie de nos processus d'affaires, projet que nous avons entrepris en vue d'élaborer des lignes directrices, des procédures et des directives normalisées de recouvrement des coûts pour tout le Ministère. Intégré au système iCase NG, le projet devrait s'échelonner sur les deux prochains exercices avec la mise en œuvre prévue pour le 1 avril 2012. De plus, ce projet prendra en compte le cadre des crédits nets qui est décrit dans la réponse à la recommandation 2.

2.5 Formation

Une formation plus exhaustive est nécessaire pour le personnel ministériel qui participe aux activités quotidiennes de recouvrement des coûts.

Au cours des premières étapes du recouvrement des coûts, la Direction générale des finances a consacré du temps et des ressources pour faire avancer la fonction de prévision des coûts et de facturation (c.-à-d. : élaboration d'un modèle de prévision des coûts et des tarifs de services

juridiques). Le personnel de la Direction générale des finances a régulièrement rencontré les gestionnaires des activités du portefeuille pour évaluer les coûts, valider les prévisions de recettes, discuter des tarifs et répondre aux questions. Le directeur général, Finances, a également organisé des conférences trimestrielles sur les finances et des conférences téléphoniques bihebdomadaires avec les gestionnaires des activités de portefeuille et les directeurs financiers régionaux pour discuter des enjeux liés au recouvrement des coûts. L'équipe de recouvrement des coûts, qui comprenait des employés de la Division de la gestion des ressources de la Direction générale des finances, a rencontré les dirigeants des SJM et a tenu deux séances d'information avec les ministères clients.

Bien que la Direction générale des finances ait continué ses consultations avec le personnel ministériel, nous avons constaté un besoin de formation accrue en gestion financière pour tous les employés qui participent aux activités quotidiennes de recouvrement des coûts. Ces employés comprennent les avocats des SJM, des bureaux régionaux, du Secteur du droit public, de la Direction du Contentieux et des services législatifs, qui doivent comprendre le processus de recouvrement des coûts et leur rôle dans ce processus. Des gabarits nationaux ont été distribués aux gestionnaires des activités pour les aider à suivre leurs coûts recouvrables, mais on nous a dit que ces gabarits n'étaient pas utilisés par tous les employés dans leur travail quotidien. Des groupes ont plutôt élaboré leur propre ensemble de procédures et de gabarits pour la collecte et le suivi des renseignements sur les coûts recouvrables. Une formation particulière sur l'utilisation des gabarits nationaux aurait été profitable. À notre avis, une formation plus exhaustive est nécessaire pour le personnel qui participe aux activités quotidiennes de recouvrement des coûts.

Recommandation et réponse de la direction

- 5. Il est recommandé que le DPF, avec l'appui du SMA, Secteur de la gestion, au besoin, veille à fournir une formation plus exhaustive aux employés du Ministère qui participent à des activités de recouvrement des coûts.**

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. Dans le cadre du projet de réingénierie des processus d'affaires, une formation sera élaborée et dispensée au personnel du Ministère engagé dans des activités de recouvrement de coûts.

2.6 Suivi

Il est nécessaire d'améliorer le programme de suivi pour le recouvrement des coûts et la prévision des recettes.

Le suivi est le processus continu et systématique de collecte, d'analyse, de communication et d'utilisation des renseignements sur le rendement. Le suivi est un élément essentiel pour évaluer les progrès d'une organisation vers l'atteinte des résultats attendus. Il aide la prise de décisions, la responsabilisation et la transparence.

Étant donné l'importance du recouvrement des coûts pour la situation financière et la gestion de la trésorerie du ministère de la Justice, il est important que des mécanismes appropriés soient en place pour suivre de près le processus. Nous avons constaté deux enjeux clés en lien avec le suivi du processus de recouvrement des coûts :

- **Il n'y a pas d'ententes de services juridiques normalisées pour le recouvrement des coûts**

La Direction générale des finances et les portefeuilles ont un rôle à jouer dans le suivi des objectifs à atteindre en matière de recettes. Les portefeuilles sont chargés de recevoir le paiement de leurs clients, mais ils ne disposent pas de tous les outils nécessaires à cette fin, comme des ententes de services juridiques normalisées pour appuyer leur position. Cette situation devrait s'améliorer avec la mise en œuvre, prévue pour avril 2009, de nouvelles ententes de services juridiques normalisées avec les ministères clients et l'établissement d'un dépôt central au sein de la Direction générale des finances pour toutes les ententes de services juridiques.

- **Efficacité du rapport sur la situation financière (RSF) à titre d'outil de suivi du recouvrement des coûts**

La Direction générale des finances surveille la situation financière du Ministère principalement au moyen du rapport sur la situation financière (RSF). Les lettres d'appel du RSF sont envoyées neuf fois pendant l'exercice financier, en commençant en juin et août, puis chaque mois par la suite.

En 2007-2008, après la mise en œuvre de l'autorisation de crédit net, le volet recettes/recouvrement des coûts du RSF était à ses débuts. L'un des aspects du RSF consistait à suivre les budgets, et plus particulièrement la section D servait à faire une prévision des recettes. Mais comme le Ministère est passé à un processus simplifié, la présentation de la section D a été reportée. Par conséquent, nous avons constaté que les renseignements présentés n'étaient pas fiables et pertinents. Au cours de cette période, la Division de la gestion des ressources a élaboré une approche de prévision de rechange qui s'appuie sur les données du Système de gestion des salaires (SGS) ETP pour aider la validation de l'apport du portefeuille. Pendant la période de vérification, cette approche était encore utilisée pour contester l'information présentée. Un meilleur accès aux

données d'iCase faciliterait la fonction de contestation financière au niveau du Ministère et du portefeuille.

Il existe un guide 2004 pour la préparation des RSF, mais il doit être mis à jour. Les montants (qui s'appuient sur les apports du portefeuille et des régions) étaient inexacts, en partie en raison du manque d'instructions sur la façon d'effectuer la prévision des recettes. La Division de la gestion des ressources de la Direction générale des finances, qui a la responsabilité des estimations, de la budgétisation et des prévisions ministérielles, examine ces chiffres et les conteste. Le RSF de décembre 2008 indique un surplus potentiel de 17,9 millions \$ provenant du recouvrement des coûts, mais selon les recettes prévues révisées en janvier 2009, le surplus serait plutôt de 6,7 millions \$. Il n'est pas clair si le surplus est le résultat du financement par services votés inutilisé ou des recettes provenant du recouvrement des coûts, parce que les mécanismes internes n'alignent pas les coûts aux sources de financement.

Nous avons constaté la mise sur pied d'un groupe de travail sur le rapport sur la situation financière, qui comprend des employés de la Division de la gestion des ressources et des conseillers en gestion financière de deux portefeuilles. Le groupe est chargé d'élaborer des instruments de travail pour le RSF, une structure de production de rapports et des lignes directrices relatives aux besoins en matière de gestion budgétaire, de gestion de la trésorerie et de production de rapports sur les recettes.

À notre avis, un programme de suivi amélioré permettrait à la Direction générale des finances d'identifier les problèmes et de prendre sans tarder les mesures correctives requises.

Recommandation et réponse de la direction

6. Il est recommandé que le DPF améliore le programme de suivi pour le recouvrement des coûts et la prévision des recettes.

D'accord. Au cours de l'exercice 2008-2009, la DGDPF a eu recours à deux méthodes de prévision des recettes en vue d'établir des pratiques d'excellence pour l'avenir. La première consistait en une saisie mensuelle des données du portefeuille, alors que la deuxième reposait sur une simulation trimestrielle des coûts et des recettes. En 2009-2010, nous avons réussi à mieux équilibrer le recours à ces deux méthodes, ce qui nous a permis de réduire les fluctuations des prévisions de recettes. Pour 2010-2011, nous collaborerons avec la DGPD afin d'explorer les options facilitant l'accès aux feuilles de temps enregistrées dans iCase et d'obtenir une meilleure visibilité des remises relatives au budget des services votés en vue d'améliorer davantage la précision et la présentation des prévisions des

recettes. Nous convenons de la nécessité de mettre en place un programme de contrôle amélioré. D'ailleurs, au cours de la période de vérification, nous avons réglé certains problèmes temporaires associés à la mise en œuvre d'un cadre d'autorisation des crédits nets et d'une prévision appropriée des recettes. Toutefois, nous appuyons l'utilisation du rapport de situation financière (RSF), comme outil de contrôle fiable. Nous estimons que les variations dans les prévisions des recettes en 2008-2009 étaient causées non pas par l'outil lui-même, mais bien par les modifications apportées aux données entrées et aux hypothèses relatives aux ETP ainsi que par les exigences des demandes émanant de ministères clients.

La mise en œuvre de la fonction consultative en gestion financière permettra d'accorder une attention supplémentaire aux activités financières et d'améliorer la capacité du Ministère de contrôler les prévisions relatives aux recettes et au recouvrement des coûts. Le fait que cette fonction relève de la Division de la gestion des ressources facilitera également la conception et la mise en œuvre de processus normalisés et la diffusion de messages communs. Le groupe de travail sur le RSF entend poursuivre les discussions sur les pratiques d'excellence, la mise à jour de la documentation, l'établissement de nouvelles normes et la communication de ses résultats aux employés concernés.

Il est nécessaire d'élaborer une procédure pour saisir et reconnaître les comptes débiteurs liés au recouvrement des coûts pour la facturation à l'heure.

La Direction générale des finances n'assure pas le suivi des comptes débiteurs pour le recouvrement des coûts pour la facturation à l'heure et ne connaît pas le montant réel des factures impayées. La pratique au Ministère en ce qui concerne la facturation à l'heure est d'envoyer au ministère client un relevé de compte iCase, aussi connu sous le nom de « facture polie ». La Direction générale des finances reconnaît uniquement l'opération comme un compte débiteur après la fourniture par le ministère client du code de Stratégie d'information financière (SIF)³ et sa réception à la Section de recouvrement des coûts de la Direction générale des finances à des fins de traitement. Dans le cas des sociétés d'État et des autres ordres de gouvernement, aucun code SIF n'est requis et la Direction générale des finances reconnaît les comptes débiteurs lorsque la facture est reçue et traitée par la Section de recouvrement des coûts. À notre avis, lorsqu'une facture polie pour les services facturés est envoyée, un compte débiteur a été créé.

³ Les codes SIF sont nécessaires pour le traitement des opérations interministérielles (connues sous le nom de « règlements interministériels » ou RI) dans l'ensemble du Système normalisé des paiements du gouvernement.

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de procédure normalisée pour gérer les comptes débiteurs liés au recouvrement des coûts en lien avec la facturation à l'heure. Par exemple, bien que les bureaux régionaux assurent le suivi de leurs relevés de compte respectifs, aucun mécanisme de production de rapports officiel n'est en place pour présenter l'état de compte aux portefeuilles. Nous avons constaté que dans les régions et les SJM avec lesquels nous avons communiqué, l'opération de recouvrement des coûts est lancée lorsque le bureau régional envoie à ses SJM respectifs un relevé de compte iCase, avec ou sans les documents justificatifs. Après un examen approprié, le SJM fournit les codes SIF pour le ministère client et achemine l'opération à la Section de recouvrement des coûts, à l'administration centrale, à des fins de traitement. Par conséquent, les portefeuilles sont seulement au courant du relevé de compte après qu'il a été payé (c.-à-d. après que le relevé de compte avec le code SIF du client a été envoyé à la Section de recouvrement des coûts et que le recouvrement a eu lieu).

Il est important que la Direction générale des finances suive les comptes débiteurs plus tôt que ce qui est le cas actuellement. Une procédure est nécessaire dans le cas de la facturation à l'heure pour saisir et identifier les comptes débiteurs au moment où le relevé de compte d'iCase est produit. Cette façon de faire permettrait un suivi plus efficace, ainsi que la détection rapide des problèmes qui nécessitent la prise de mesures immédiates.

Recommandation et réponse de la direction

- 7. Il est recommandé que le DPF élabore une procédure permettant de saisir et de reconnaître les comptes débiteurs liés au recouvrement des coûts sur une base horaire.**

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. Une partie du projet de réingénierie des processus d'affaires comprendra quand et comment reconnaître les comptes débiteurs liés aux transactions de recouvrement des coûts.

3. OBSERVATIONS – COMPTABILISATION DU TEMPS

3.1 Conformité au Protocole national de comptabilisation du temps

Les praticiens du droit (avocats et parajuristes) et les informaticiens doivent respecter les exigences du Protocole national de comptabilisation du temps lorsqu'ils consignent leur temps.

Des renseignements précis et complets sur la comptabilisation du temps appuient la planification, le financement et la gestion efficaces des activités ministérielles. Au sein du Ministère, tous les praticiens du droit (avocats et parajuristes) et les informaticiens doivent consigner leur temps dans iCase conformément au Protocole national sur la comptabilisation du temps. La Section 3.1 du PNCT prévoit que: « pour assurer l'intégrité des données, le temps doit être consigné chaque jour ou dès que possible par la suite ».

Nous avons constaté que certains praticiens du droit ne se conforment pas aux exigences du PNCT en ce qui concerne la consignation de leur temps dans iCase. Les praticiens interrogés ont mentionné que bien qu'ils notent leur temps sur une base quotidienne, ils le consignent souvent dans iCase à la fin du mois ou plus tard. La DGPD a fourni des données échantillons pour une période aléatoire de trois semaines. Ces données indiquent que 33 % du total des heures de la comptabilisation du temps ont été saisies dans iCase plus de dix jours après la période visée. Cette situation peut entraîner des retards dans le traitement des factures, et avoir des répercussions sur la situation de trésorerie du Ministère. Selon le rapport de vérification interne 2007 d'iCase, le temps est souvent consigné rétroactivement après une longue période et l'avocat principal n'est pas tenu de fournir l'assurance officielle que le temps consigné pour des dossiers est correct. Ce rapport révélait également les effets de cette situation sur l'intégrité des données : « Quelques sections et certains employés ont adopté des pratiques inefficaces de comptabilisation du temps, comme la saisie en lot et sporadique de données sur le temps consacré à un dossier. Pareilles pratiques peuvent occasionner la saisie de données inexactes. »

Bien que la méthode dans la pratique privée de comptabiliser le temps en unités de six minutes (c.-à-d. : comptabilisation de chaque dixième d'heure) ne semble pas nécessaire au ministère de la Justice, le fait de ne pas consigner le temps conformément au PNCT constitue une pratique

administrative inadéquate. Nous avons également relevé que les lignes directrices remises à certains praticiens leur accordent jusqu'à 30 jours après la fin du mois pour comptabiliser leur temps. Cette pratique entraîne des retards importants dans la présentation des factures aux ministères clients et n'est pas conforme au PNCT. Le Québec est le seul bureau régional qui exige que les praticiens du droit saisissent quotidiennement les données sur leur temps dans iCase. La saisie hebdomadaire est permise uniquement dans des circonstances exceptionnelles.

Le Ministère doit s'assurer que les personnes tenues de comptabiliser leur temps dans iCase le font sur une base régulière, de préférence chaque jour. Le Ministère doit envisager l'inclusion de cette exigence dans le processus d'évaluation du rendement.

Recommandation et réponse de la direction

8. Il est recommandé que le SMA, Secteur de la gestion, rappelle aux gestionnaires du Ministère que les praticiens du droit et les informaticiens doivent se conformer aux exigences du Protocole national de comptabilisation du temps pour consigner leurs heures de travail dans iCase.

D'accord. Le Secteur de la gestion veillera à ce que des communications adéquates et périodiques soient diffusées à tous les praticiens au sujet de la nécessité de respecter les exigences du Protocole national de comptabilisation du temps. De plus, le Secteur de la gestion demandera au Comité exécutif du Ministère de prendre des mesures en vue de favoriser et de surveiller la conformité à ce Protocole.

Les praticiens du droit des bureaux régionaux avec lesquels nous avons communiqué disent consigner leur temps dans un dossier divers ou dans un dossier client général, contrairement aux exigences du PNCT, ce qui retarde le recouvrement des coûts.

Les détails des coûts figurant sur une facture doivent être clairs et facilement identifiables par le client. Par conséquent, la saisie d'honoraires par les praticiens du droit aux comptes clients doivent préciser clairement à quels comptes ils sont assortis. La section 3.4.2 du Protocole national de comptabilisation du temps indique : « Le temps doit être consigné à un client particulier ou à un dossier ministériel du MJ et l'utilisation de dossiers divers doit être évitée si possible. »

Le personnel administratif du client au sein des SJM indique que les praticiens du droit dans les bureaux régionaux saisissent le temps dans iCase dans un dossier client général ou un dossier

divers au lieu de le faire dans un dossier client en particulier (affaire). Ces employés sont d'avis que cela ne devrait pas être permis parce qu'il est difficile du point de vue administratif de déterminer à quel dossier client les coûts doivent être imputés. Les SJM et les portefeuilles ont indiqué que la facturation à un dossier client général ou à un dossier divers peut retarder le paiement de toute une facture.

Les praticiens du droit doivent respecter les dispositions de la Section 3.4.2 du Protocole national de comptabilisation du temps.

Recommandation et réponse de la direction

- 9. Il est recommandé que le SMA, Secteur de la gestion, rappelle aux praticiens du droit la nécessité de se conformer au Protocole national de comptabilisation du temps en ce qui concerne la saisie du temps dans les dossiers divers et les dossiers clients généraux.**

D'accord. L'importance d'inscrire, dans la mesure du possible, du temps relativement à un dossier de client ou du Ministère en particulier plutôt qu'à un dossier général ou divers fera partie des messages clés énoncés dans les communications sur la nécessité de respecter le Protocole national de comptabilisation du temps. L'efficacité et l'efficience demeurent les principes directeurs de l'établissement de normes en matière d'ouverture des dossiers. Voir la réponse à la recommandation 8.

4. OBSERVATIONS – MODÈLE DE PRÉVISION DES COÛTS

4.1 Modèle unique de facturation

Le modèle de prévision des coûts des services juridiques s'appuie sur une méthodologie solide et raisonnable conforme aux exigences du CT.

Le modèle de prévision des coûts utilisé pour la facturation des services juridiques doit fournir une représentation pertinente, complète et juste des coûts engagés par le Ministère pour la prestation de ces services, conformément à la *Politique sur les services communs* du CT. Les tarifs doivent être appliqués de façon cohérente dans l'ensemble du gouvernement et doivent être utilisés pour tous les types de services juridiques fournis aux ministères clients (c.-à-d. : consultatifs, contentieux et rédaction législative/réglementaire).

Les services juridiques offerts par le ministère de la Justice sont considérés comme des services communs obligatoires selon la *Politique sur les services communs* du CT. À titre de principe directeur, les services obligatoires sont principalement financés par l'entremise d'un crédit parlementaire, et les services facultatifs, par le recouvrement complet des coûts conformément à une autorisation de crédit net. Pour les services obligatoires qui ne sont pas financés par un crédit parlementaire, le tarif établi doit permettre de recouvrer, sans toutefois dépasser, la totalité des coûts liés à la prestation d'un service en particulier.

Nous avons examiné le modèle de prévision des coûts (y compris les tarifs) des services juridiques pour nous assurer qu'ils sont appropriés et conformes aux politiques applicables du CT, pour évaluer leur caractère complet et vérifier s'ils représentent équitablement les coûts engagés par le ministère de la Justice. Nous avons examiné cinq catégories différentes :

- salaires directs des avocats et des parajuristes
- frais généraux directs (c.-à-d. : salaires de soutien et frais de F et E)
- coûts de soutien indirects
- coûts du régime d'avantages sociaux des employés (RASE)
- locaux

Nous avons examiné le cadre de tarification, qui décrit les étapes utilisées pour créer le modèle de prévision des coûts et qui a été élaboré par la Section coûts et imputation. Nous avons examiné le document sur les procédures de tarification, qui prévoit les étapes pour télécharger l'information financière à partir du Système intégré des finances et du matériel (SIFM) et l'information sur la dotation à partir du SMS. Nous avons également pris connaissance d'un rapport préparé par des consultants externes. Ce rapport arrivait à la conclusion que le modèle de prévision des coûts s'appuie sur une méthodologie de tarification efficace et reflète tous les coûts appropriés, que les coûts par ETP de services juridiques calculés par le modèle de prévision des coûts constituent une estimation raisonnable des coûts réels et que les ressources administratives générales, en tant que pourcentage des ETP étaient, quant à elles, peu élevées par rapport aux ministères de taille comparable. Nous avons constaté que le modèle de prévision des coûts pour les services juridiques est approprié.

4.2 Simplification des procédures internes de traitement des factures

Le traitement des factures liées aux opérations de recouvrement des coûts auprès des ministères clients doit être simplifié.

Il conviendrait de simplifier le traitement des factures pour le recouvrement des coûts et d'en accroître l'efficacité. Pour ce faire, il faudrait un processus de facturation fondé sur les exigences financières et administratives de la Direction générales des finances du ministère de la Justice, du ministère client et en accord avec la *Directive sur les demandes de paiement et le contrôle des chèques* du CT et avec l'*Avis d'information 2006-002 Annexe 6* du receveur général. Dans le cadre du processus de facturation pour le recouvrement des coûts, la Direction générale des finances ne devrait pas avoir à effectuer le travail lié à la facturation pour répondre aux exigences particulières des méthodes comptables des différents ministères clients.

Nous avons constaté que le personnel du ministère de la Justice dans les bureaux régionaux et les SJM consacre beaucoup de temps et d'efforts à tenter de déterminer quel est le secteur d'un ministère client qui a utilisé des services juridiques et qui doit payer. Ces employés ont également du mal à obtenir les approbations des ministères clients relatives aux opérations avant d'acheminer la facture à la section du recouvrement des coûts de la Direction générale des finances à des fins de recouvrement par l'entremise du RI. Cette situation se produit tant pour le recouvrement des coûts des services juridiques que pour le recouvrement des débours. Selon le processus de facturation pour le recouvrement des coûts réels, le ministère de la Justice effectue la plus grande partie du travail comptable qui devrait être effectuée par le ministère client lui-même.

La mise en œuvre de nouvelles ententes de services juridiques normalisées au début de l'exercice financier 2009-2010 représente un pas dans la bonne direction pour améliorer et normaliser la gestion des arrangements interministériels, notamment le processus de facturation. Les nouvelles ententes mettent l'accent sur les étapes nécessaires pour se conformer au RI du gouvernement fédéral et sur le besoin de restreindre le nombre de codes SIF pour limiter le nombre de factures clients préparées par le ministère de la Justice. On s'attend à ce que les ministères clients fournissent au ministère de la Justice un seul ensemble de codes financiers (SIF) ou, à tout le moins, un ensemble par unité organisationnelle dirigée par un sous-ministre adjoint ou l'équivalent. La diminution des codes SIF vise à réduire le fardeau administratif du MJ lorsque des paiements lui sont versés. Nous avons constaté qu'en 2008-2009, le ministère de la Justice a facturé à 475 différents centres de coûts des 154 ministères clients qu'il sert. À Santé Canada uniquement, nous avons relevé 78 unités dans cinq directions où les factures sont envoyées à des fins d'approbation.

Face à ce problème, les SJM de Santé Canada ont adopté une approche unique. Lorsque la nouvelle entente de services juridiques sera mise en œuvre en avril 2009, ils n'utiliseront qu'un seul code financier pour Santé Canada et ce code unique sera utilisé pour tous paiements versés au MJ pour les services juridiques fournis. Afin de s'assurer que la facture est envoyée à l'unité appropriée de Santé Canada, les SJM attribueront le code de centre de coûts client d'iCase à chacun des dossiers juridiques actifs de Santé Canada. Grâce à ce code, les SJM peuvent identifier rapidement l'unité organisationnelle au sein de Santé Canada qui doit approuver les coûts à recouvrer. Cette approche facilite l'examen routinier de l'état des dossiers. Pendant la mise en œuvre par les SJM du centre de coûts client d'iCase, un examen des dossiers a été effectué et 4 521 des 10 751 dossiers ont été fermés. Des 6 230 dossiers restants, 3 772 ont été jugés « actifs » (c.-à-d. qu'il y a eu du temps consigné à ces dossiers au cours de l'exercice financier). Quand des dossiers deviennent actifs ou que de nouveaux dossiers sont ouverts, le code approprié du centre de coûts client d'iCase leur est assigné.

À notre avis, un processus de facturation simplifié permettant un traitement rapide des opérations liées aux coûts recouvrables par ministère client est nécessaire. Il faudra une approche collaborative de la part du MJ et des ministères clients pour examiner les différentes possibilités en vue de simplifier les processus de facturation.

Recommandation et réponse de la direction

- 10. Il est recommandé que le DPF, en collaboration avec le SMA, Secteur de la gestion, évalue les possibilités de simplifier la facturation ayant trait aux opérations de recouvrement des coûts dans les ministères clients.**

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. La simplification des factures liées au recouvrement des coûts sera l'un des résultats attendus du projet de réingénierie des processus d'affaires.

4.3 Débours

Un examen des tarifs facturés pour certains débours et une analyse des différentes options pour le recouvrement des débours sont nécessaires.

Le recouvrement des débours juridiques auprès des ministères clients doit être géré de façon équitable, efficiente et efficace pour minimiser le risque de perte et faire en sorte que les clients paient les débours engagés de bonne foi dans les dossiers du contentieux dont ils sont redevables.

Les débours sont généralement des coûts non liés aux ETP, payés par le Ministère dans le cadre d'une initiative ou d'un dossier particulier. Ces coûts comprennent les frais judiciaires, les indemnités versées aux témoins, ainsi que les frais de transcription, d'interprétation, de photocopie, d'impression, de déplacement et de recherche en ligne. Ces débours sont généralement engagés pour des dossiers du contentieux. Ils n'ont pas de grande incidence sur les SJM qui gèrent peu de dossiers de contentieux et parce que les ministères clients fournissent généralement le bureau, l'équipement et les fournitures.

Les débours représentent actuellement six pour cent du total des recouvrements au ministère de la Justice. En 2008-2009, les débours ont totalisé 6 336 048 \$ en date du 8 décembre 2008, desquels 2,1 millions \$ n'avaient pas encore été recouverts.

Le recouvrement des débours représente un problème pour le ministère de la Justice, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux. Les bureaux régionaux paient les débours pour le compte des ministères clients et les consignent dans le Fonds 29 en utilisant un code SIF particulier du système financier du Ministère (SIFM). Les codes SIF sont des comptes SIFM fournis par les clients pour les règlements interministériels (RI). La Section du recouvrement des coûts de la Direction générale des finances effectue le recouvrement réel par l'entremise du SIFM, qui produit un rapport sur le recouvrement des coûts.

Des retards surviennent dans le processus de recouvrement pour deux raisons. Premièrement, il y a des erreurs dans la saisie des données et des problèmes de codage au sein du ministère de la Justice lui-même et les dossiers du contentieux auquel les débours s'appliquent ne sont pas toujours bien identifiés. Deuxièmement, les clients éprouvent des difficultés à comprendre les factures, en raison de la complexité et du volume des opérations, et ils ont souvent besoin de renseignements supplémentaires avant de fournir un code SIF au Ministère.

La Section du recouvrement des coûts compte actuellement 1,5 ETP pour recouvrer les débours. On nous a dit que l'on prévoyait ajouter un ETP supplémentaire. En raison des erreurs de codage liées aux frais de débours, telles que des renseignements insuffisants ou inexacts pour la facturation, la Section renvoie souvent la facture à des fins de correction, parfois des mois après le fait. Dans l'intervalle, la même erreur peut être répétée de nombreuses fois avant d'être corrigée. Les rejets de fin d'exercice arrivent souvent trop tard pour être traités à nouveau. Ainsi, le portefeuille ou le bureau régional doit imputer les frais à son propre budget. La région de la C.-B. et celle des Prairies estiment que chacune perd environ 100 000 \$ pour cette raison. Le chef par intérim de la Section du recouvrement des coûts estime que le Ministère perd environ 500 000 \$ chaque année en raison des débours non recouverts auprès des ministères clients. Il indique que la gestion des débours représente toujours un défi de taille.

En raison du volume des opérations, de la nature du travail et du besoin continu de traiter avec les clients, il est difficile pour la Section du recouvrement des coûts de garder son personnel. Le roulement de personnel est important et nous avons constaté qu'au cours des deux dernières années, la Section a vu trois personnes se succéder au poste d'agent de recouvrement des coûts. Le grand nombre d'heures consacrées et les coûts engagés au ministère de la Justice et dans les ministères clients pour régler ces comptes et le processus de facturation ont des répercussions sur l'harmonie des relations du Ministère avec ses clients.

Le Ministère a pris des mesures importantes pour essayer de corriger les problèmes qu'il éprouvait avant la publication des tarifs de services juridiques en 2008-2009. Selon une analyse des débours, en 2006-2007 41 195 (78,9 %) des 52 210 opérations de sortie de fonds concernaient des montants inférieurs à 200 \$, ce qui représente 900 000 \$ des 13 millions \$ recouverts. Avec l'approbation du CT, la direction a inclus les débours inférieurs à 200 \$ dans les tarifs de services juridiques. Un montant additionnel de 0,40 \$ l'heure a été ajouté aux tarifs des avocats et des parajuristes en 2008-2009. Les débours inférieurs à 200 \$ sont actuellement consignés dans le Fonds 26. Toutefois, une analyse récente du Fonds 26, menée par la Division de la gestion des ressources, a relevé que ces débours dépassent les prévisions initiales et qu'ils totaliseront 2,2 millions \$ en 2008-2009. Le montant de 0,40 \$ intégré dans les tarifs était fondé sur des débours annuels de 900 000 \$. Cette analyse suggère que l'augmentation est insuffisante pour le recouvrement de la totalité des débours et ce volet des tarifs doit être réexaminé.

La modification visant à simplifier la gestion des débours a reçu l'appui des ministères clients. Cependant, le Ministère continue d'éprouver des problèmes liés à la gestion des débours et doit examiner cette question plus en détail. La mise en œuvre, prévue pour avril 2009, de la nouvelle entente sur les services juridiques avec les ministères clients, qui requiert la fourniture d'un seul ensemble de codes financiers, ou à tout le moins, d'un ensemble par SMA ou l'équivalent, devrait être profitable à cet égard. La factorisation des débours supérieurs au seuil actuel de 200 \$ dans les tarifs des services juridiques pourrait également aider à la gestion des débours. Les données indiquent qu'en 2007-2009, 53 989 des 57 907 opérations étaient inférieures à 500 \$. Les opérations supérieures à 500 \$ (3 918) totalisaient 9 042 965 \$ ou 81,4 % des 11 104 380 \$ en débours. Le Ministère pourrait envisager d'autres options comme l'indication des débours et de la comptabilisation du temps sur une même facture (semblable à ce qui se fait dans la pratique privée) ou la décentralisation du recouvrement des débours vers les bureaux régionaux.

Recommandations et réponses de la direction

11. Il est recommandé que le DPF effectue un examen annuel du Fonds 26 pour s'assurer de l'exactitude du tarif facturé à l'égard des coûts liés aux débours inférieurs à 200 \$.

D'accord. Le Fonds 26 fait l'objet d'une révision annuelle et l'analyse de décaissements de faible valeur à fort volume fait partie du processus annuel de fixation des tarifs des services juridiques. Il est à noter que vu la volatilité élevée de ces coûts, nous utilisons des données historiques pour déterminer le montant à inclure aux tarifs. Dans notre analyse, le risque de sous-estimer ou surestimer cet élément particulier est intégré au facteur de risque global, qui englobe tous les paramètres à forte volatilité ou à forte variation en une même approche globale d'atténuation du risque. Nous analysons divers seuils (200 \$ ou 500 \$, par exemple) sous l'angle du coût total pour le Ministère et de l'équité envers les clients. Le processus analytique est suivi d'un processus d'approbation officielle par le Ministère, dans le cadre duquel la haute direction évalue les options et approuve le seuil d'optimisation des ressources.

12. Il est recommandé que le DPF examine diverses possibilités pour récupérer les débours afin d'accroître l'efficacité et de résoudre les problèmes mentionnés dans ce rapport.

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. Le projet de réingénierie des processus d'affaires portera aussi sur le recouvrement des décaissements.

4.4 Facturation mensuelle

Le Ministère doit passer à un processus de facturation mensuelle.

Selon des pratiques comptables généralement acceptées, la facture doit être établie, consignée dans un système de comptes débiteurs et générée au cours d'une période donnée après la prestation du service. La plupart du temps, cette période ne dépasse pas un mois, à moins qu'il existe une entente avec le client en ce qui concerne une autre fréquence de facturation.

Le système actuel suivi au Ministère consiste à établir les factures à chaque trimestre et cette situation comporte des risques importants pour la direction en ce qui concerne le flux de trésorerie. Actuellement, le Ministère touche environ 60 % des recettes provenant du recouvrement des coûts au cours des trois derniers mois de l'exercice financier. Cette situation peut créer des contraintes en matière de dépenses (p. ex. : pour la formation et l'achat de biens) et réduire la capacité de dépenser plus tôt dans l'exercice. Au 8 décembre 2008, le Ministère avait recouvré 98 millions \$ (44 %) des 225 millions \$ en recettes prévues pour 2008-2009 et sept organisations ont recouvré moins de 40 % des recettes prévues. Dans un SJM, il a été dit en entrevue qu'en date du 13 janvier 2009, la facturation pour le premier trimestre de 2008-2009 n'était pas terminée. Nous avons constaté qu'un client paye son compte du ministère de la Justice seulement à la fin de l'exercice financier.

À notre avis, il y aurait de nombreux avantages pour le Ministère à augmenter la fréquence de sa facturation aux ministères clients afin de s'aligner davantage sur la pratique opérationnelle normale, qui consiste à facturer chaque mois ou encore plus fréquemment. Une facturation plus fréquente aurait des répercussions positives sur le flux de trésorerie du Ministère, en plus de permettre aux administrateurs d'identifier plus rapidement les erreurs de facturation. Au lieu de tenter de corriger les erreurs qui se sont accumulées pendant une période de trois mois, ils s'occuperaient uniquement des problèmes survenus au cours du mois précédent. La facturation de fin d'exercice serait également grandement simplifiée et les erreurs de facturation concerneraient uniquement un mois de transactions.

Une facturation à fréquence accrue devrait être facile à appliquer lorsque le recouvrement des coûts est fondé sur les équivalents temps plein (ETP) au lieu des heures facturables. Les portefeuilles qui ont un seul ministère client avec une demande stable et constante de services juridiques utilisent la base ETP comme méthode pour recouvrer les coûts. Environ 80 % des recouvrements sont effectués en fonction des ETP. Dans ce cas, le SMS est le système financier utilisé pour suivre les mouvements et les affectations des employés à des centres de coûts particuliers.

Dans le cas des clients dont les services juridiques sont facturés selon un tarif horaire et pour lesquels iCase sert de système pour recueillir l'information sur des dossiers particuliers et les heures de travail des praticiens en droit, il serait important que ceux-ci se conforment au Protocole national de comptabilisation du temps. Cette méthode concerne actuellement 16 % des recouvrements. (Le reste des recouvrements au sein du Ministère ont trait aux débours.)

À notre avis, il est important que le Ministère augmente la fréquence de ses pratiques de facturation à une facturation mensuelle.

Recommandation et réponse de la direction

13. Il est recommandé que le DPF et le SMA, Secteur de la gestion, adopte une facturation mensuelle aux ministères clients.

D'accord. Pour la facturation relative aux ETP, on a suggéré le 1^{er} octobre 2010 pour commencer la facturation mensuelle. Pour la comptabilisation du temps et la facturation des décaissements, voir la réponse à la recommandation 4 car ils seront inclus dans la portée du projet de réingénierie de nos processus d'affaires.

5. OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION

Une approche de gestion intégrée qui satisfait aux exigences administratives liées à la pratique du droit et qui facilite le recouvrement des coûts est requise.

1. **Il est recommandé que le DPF et le SMA, Secteur de la gestion, continuent de collaborer pour développer une approche de gestion intégrée et coordonnée qui satisfait aux exigences ministérielles et facilite le recouvrement des coûts.12**

D'accord. L'optimisation des pratiques de gestion en matière de processus de recouvrement des coûts du Ministère, l'une des priorités établies par le dirigeant principal des finances (DPF), exige une étroite collaboration entre la Direction générale du dirigeant principal des finances (DGDPF) et le Secteur de la gestion. Même si les pratiques de gestion ne sont pas officialisées, la collaboration est réelle entre la DGDPF, le Secteur de la gestion, les portefeuilles et les régions quant à certains dossiers relatifs au mode de recouvrement, comme en font foi par exemple l'entente normalisée sur les services juridiques, la réingénierie des pratiques de facturation et le système d'intégration des modes de recouvrement des coûts. D'ici septembre 2010, le DPF et le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion, définiront le mécanisme qui convient le mieux à la tenue de discussions sur des thèmes communs, soit la mise sur pied d'un nouveau comité de travail ou l'utilisation des forums existants. Ils décideront également du mode de gouvernance permettant de la prise de décisions de gestion.

Un plan intégré établissant une stratégie pour la gestion du recouvrement des coûts du Ministère est nécessaire.

2. **Il est recommandé que le DPF, avec l'appui du SMA, Secteur de la gestion, veille à l'élaboration d'un plan intégré contenant une stratégie pour la gestion du recouvrement des coûts.13**

D'accord. Le plan stratégique de la DGDPF met en relief la nécessité d'établir un cadre des crédits nets permettant de structurer la gestion par le Ministère de l'autorisation de

ses crédits nets, notamment la réingénierie des processus de recouvrement des coûts. Ce cadre prendra la forme d'un document officiel présentant le contexte, les normes, les orientations et la structure d'appui. Ce document consistera en un ensemble de concepts, de conditions ou d'hypothèses définissant la manière dont la gestion de l'autorisation des crédits nets et des modes de recouvrement des coûts sera considérée, perçue et comprise par le personnel du Ministère. L'articulation des rôles et des responsabilités assurera une attribution de toutes les exigences en vue du respect des normes établies. Le projet de régime des crédits nets devrait progresser durant les deux prochains exercices (2010 - 2011 et 2011-2012). De plus, la conception d'un plan intégré de gestion du recouvrement des coûts définissant l'orientation à prendre fera partie des discussions mentionnées dans la recommandation 1. À l'appui de ce cadre, le plan sera axé sur les besoins et les améliorations à apporter afin de lier directement les ressources aux priorités, de définir une orientation pour les réalisations attendues, d'établir un échéancier et de garantir l'atteinte des objectifs.

Davantage de postes de conseiller en gestion financière sont nécessaires pour le recouvrement des coûts dans les portefeuilles et les trois secteurs juridiques spécialisés.

3. Il est recommandé que le DPF veille à ce que chaque portefeuille et les trois secteurs juridiques spécialisés à l'administration centrale aient un nombre approprié de conseillers en gestion financière.....15

D'accord. La fonction consultative en gestion financière continue de gagner des appuis et de se renforcer à la grandeur du Ministère. Le DPF a fait des observations à chacun des gestionnaires relevant directement du sous-ministre dans la région de la capitale nationale pour discuter du rôle des conseillers en gestion financière (CGF) et pour définir leurs responsabilités et la manière dont ils évolueront au sein du Ministère. D'autres CGF ont été embauchés, y compris le directeur des CGF. Les positions restantes sont en voie d'être créées, et une demande de financement permanent a été déposée au Ministère. Au 31 mars 2010, il y avait huit CGF affectés à dix portefeuilles ou secteurs; dans certains domaines, on a embauché ou demandé plus d'un CGF. L'appui ministériel se raffermi et les plans avancent; toutefois, les demandes concurrentes pourraient occasionner certaines difficultés, compte tenu des ressources limitées du Ministère et des contraintes fiscales de gouvernement actuel. Au cours des deux prochaines années, on se propose d'intégrer entièrement la fonction de CGF aux activités du Ministère.

Des procédures davantage normalisées pour le recouvrement des coûts sont nécessaires à tous les niveaux organisationnels du Ministère.

- 4. Il est recommandé que le DPF, avec l'appui du SMA, Secteur de la gestion, au besoin, veille à ce qu'un ensemble complet de directives, de procédures et de lignes directrices concernant le recouvrement des coûts soit élaboré pour garantir la mise en œuvre de procédures uniformisées à l'échelle du Ministère.16**

D'accord. Le Conseil de la haute gestion (CHG) a approuvé la création d'un comité de coordination de la haute gestion chargé de superviser le projet de réingénierie de nos processus d'affaires, projet que nous avons entrepris en vue d'élaborer des lignes directrices, des procédures et des directives normalisées de recouvrement des coûts pour tout le Ministère. Intégré au système iCase NG, le projet devrait s'échelonner sur les deux prochains exercices avec la mise en œuvre prévue pour le 1 avril 2012. De plus, ce projet prendra en compte le cadre des crédits nets qui est décrit dans la réponse à la recommandation 2.

Une formation plus exhaustive est nécessaire pour le personnel ministériel qui participe aux activités quotidiennes de recouvrement des coûts.

- 5. Il est recommandé que le DPF, avec l'appui du SMA, Secteur de la gestion, au besoin, veille à fournir une formation plus exhaustive aux employés du Ministère qui participent à des activités de recouvrement des coûts.17**

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. Dans le cadre du projet de réingénierie des processus d'affaires, une formation sera élaborée et dispensée au personnel du Ministère engagé dans des activités de recouvrement de coûts.

Il est nécessaire d'améliorer le programme de suivi pour le recouvrement des coûts et la prévision des recettes.

- 6. Il est recommandé que le DPF améliore le programme de suivi pour le recouvrement des coûts et la prévision des recettes.19**

D'accord. Au cours de l'exercice 2008-2009, la DGDPF a eu recours à deux méthodes de prévision des recettes en vue d'établir des pratiques d'excellence pour l'avenir. La première consistait en une saisie mensuelle des données du portefeuille, alors que la deuxième reposait sur une simulation trimestrielle des coûts et des recettes. En 2009-

2010, nous avons réussi à mieux équilibrer le recours à ces deux méthodes, ce qui nous a permis de réduire les fluctuations des prévisions de recettes. Pour 2010-2011, nous collaborerons avec la DGPD afin d'explorer les options facilitant l'accès aux feuilles de temps enregistrées dans iCase et d'obtenir une meilleure visibilité des remises relatives au budget des services votés en vue d'améliorer davantage la précision et la présentation des prévisions des recettes. Nous convenons de la nécessité de mettre en place un programme de contrôle amélioré. D'ailleurs, au cours de la période de vérification, nous avons réglé certains problèmes temporaires associés à la mise en œuvre d'un cadre d'autorisation des crédits nets et d'une prévision appropriée des recettes. Toutefois, nous appuyons l'utilisation du rapport de situation financière (RSF), comme outil de contrôle fiable. Nous estimons que les variations dans les prévisions des recettes en 2008-2009 étaient causées non pas par l'outil lui-même, mais bien par les modifications apportées aux données entrées et aux hypothèses relatives aux ETP ainsi que par les exigences des demandes émanant de ministères clients.

La mise en œuvre de la fonction consultative en gestion financière permettra d'accorder une attention supplémentaire aux activités financières et d'améliorer la capacité du Ministère de contrôler les prévisions relatives aux recettes et au recouvrement des coûts. Le fait que cette fonction relève de la Division de la gestion des ressources facilitera également la conception et la mise en œuvre de processus normalisés et la diffusion de messages communs. Le groupe de travail sur le RSF entend poursuivre les discussions sur les pratiques d'excellence, la mise à jour de la documentation, l'établissement de nouvelles normes et la communication de ses résultats aux employés concernés.

Il est nécessaire d'élaborer une procédure pour saisir et reconnaître les comptes débiteurs liés au recouvrement des coûts pour la facturation à l'heure.

7. Il est recommandé que le DPF élabore une procédure permettant de saisir et de reconnaître les comptes débiteurs liés au recouvrement des coûts sur une base horaire.....21

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. Une partie du projet de réingénierie des processus d'affaires comprendra quand et comment reconnaître les comptes débiteurs liés aux transactions de recouvrement des coûts.

Les praticiens du droit (avocats et parajuristes) et les informaticiens doivent respecter les exigences du Protocole national de comptabilisation du temps lorsqu'ils consignent leur temps.

8. Il est recommandé que le SMA, Secteur de la gestion, rappelle aux gestionnaires du Ministère que les praticiens du droit et les informaticiens doivent se conformer aux exigences du Protocole national de comptabilisation du temps pour consigner leurs heures de travail dans iCase.....24

D'accord. Le Secteur de la gestion veillera à ce que des communications adéquates et périodiques soient diffusées à tous les praticiens au sujet de la nécessité de respecter les exigences du Protocole national de comptabilisation du temps. De plus, le Secteur de la gestion demandera au Comité exécutif du Ministère de prendre des mesures en vue de favoriser et de surveiller la conformité à ce Protocole.

Les praticiens du droit des bureaux régionaux avec lesquels nous avons communiqué disent consigner leur temps dans un dossier divers ou dans un dossier client général, contrairement aux exigences du PNCT, ce qui retarde le recouvrement des coûts.

9. Il est recommandé que le SMA, Secteur de la gestion, rappelle aux praticiens du droit la nécessité de se conformer au Protocole national de comptabilisation du temps en ce qui concerne la saisie du temps dans les dossiers divers et les dossiers clients généraux.....25

D'accord. L'importance d'inscrire, dans la mesure du possible, du temps relativement à un dossier de client ou du Ministère en particulier plutôt qu'à un dossier général ou divers fera partie des messages clés énoncés dans les communications sur la nécessité de respecter le Protocole national de comptabilisation du temps. L'efficacité et l'efficience demeurent les principes directeurs de l'établissement de normes en matière d'ouverture des dossiers. Voir la réponse à la recommandation 8.

Le modèle de prévision des coûts des services juridiques s'appuie sur une méthodologie solide et raisonnable conforme aux exigences du CT.

Le traitement des factures liées aux opérations de recouvrement des coûts auprès des ministères clients doit être simplifié.

- 10. Il est recommandé que le DPF, en collaboration avec le SMA, Secteur de la gestion, évalue les possibilités de simplifier la facturation ayant trait aux opérations de recouvrement des coûts dans les ministères clients.30**

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. La simplification des factures liées au recouvrement des coûts sera l'un des résultats attendus du projet de réingénierie des processus d'affaires.

Un examen des tarifs facturés pour certains débours et une analyse des différentes options pour le recouvrement des débours sont nécessaires.

- 11. Il est recommandé que le DPF effectue un examen annuel du Fonds 26 pour s'assurer de l'exactitude du tarif facturé à l'égard des coûts liés aux débours inférieurs à 200 \$.32**

D'accord. Le Fonds 26 fait l'objet d'une révision annuelle et l'analyse de décaissements de faible valeur à fort volume fait partie du processus annuel de fixation des tarifs des services juridiques. Il est à noter que vu la volatilité élevée de ces coûts, nous utilisons des données historiques pour déterminer le montant à inclure aux tarifs. Dans notre analyse, le risque de sous-estimer ou surestimer cet élément particulier est intégré au facteur de risque global, qui englobe tous les paramètres à forte volatilité ou à forte variation en une même approche globale d'atténuation du risque. Nous analysons divers seuils (200 \$ ou 500 \$, par exemple) sous l'angle du coût total pour le Ministère et de l'équité envers les clients. Le processus analytique est suivi d'un processus d'approbation officielle par le Ministère, dans le cadre duquel la haute direction évalue les options et approuve le seuil d'optimisation des ressources.

- 12. Il est recommandé que le DPF examine diverses possibilités pour récupérer les débours afin d'accroître l'efficacité et de résoudre les problèmes mentionnés dans ce rapport.32**

D'accord. Voir la réponse à la recommandation 4. Le projet de réingénierie des processus d'affaires portera aussi sur le recouvrement des décaissements.

Le Ministère doit passer à un processus de facturation mensuelle.

13. Il est recommandé que le DPF et le SMA, Secteur de la gestion, adopte une facturation mensuelle aux ministères clients.....34

D'accord. Pour la facturation relative aux ETP, on a suggéré le 1^{er} octobre 2010 pour commencer la facturation mensuelle. Pour la comptabilisation du temps et la facturation des décaissements, voir la réponse à la recommandation 4 car ils seront inclus dans la portée du projet de réingénierie de nos processus d'affaires.

ANNEXE A – MÉTHODOLOGIE DE LA 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.

La méthode de vérification consistait en :

- une analyse du cadre de contrôle de la gestion en place à l'aide d'une approche fondée sur le risque liée à des éléments clés de ce cadre;
- un examen des politiques pertinentes au sein du Ministère et de l'organisme central;
- un examen, une analyse du processus de recouvrement des coûts au Ministère et une discussion avec les intervenants à ce sujet;
- des entrevues avec les employés clés au sein de :
 - la Direction générale des finances et la Direction de la pratique du droit;
 - des portefeuilles de la Sécurité publique, de la défense et de l'immigration, des Services du droit fiscal, du Droit des affaires et du droit réglementaire et des Affaires autochtones;
 - le Secteur du droit public et la Direction des services législatifs;
 - des quatre bureaux régionaux (Colombie-Britannique, région des Prairies, Québec et Ontario), entrevues menées par téléphone;
 - des SJM de Santé Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada.
- un examen de la documentation et une analyse des données financières.

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.

ANNEXE B - RENSEIGNEMENTS FINANCIERS SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS

TABLEAU 1

Recouvrement des coûts – rapport sommaire											
1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008											
Portefeuille	Régions et secteurs										Total
	Atlantique	Ontario	Colombie-Britannique	Prairies	Nord	Québec	Administration centrale	Services législatifs	Contentieux des affaires civiles	Droit public	
Affaires autochtones	\$ 1 347 518	\$ 4 962 980	\$ 11 500 222	\$ 20 547 579	\$ 2 194 753	\$ 1 856 125	\$ 15 997 694	\$ 811 809	\$ 945 722	\$ 573 908	\$ 60 738 310
Droit des affaires et droit réglementaire	3 146 282	7 485 993	6 693 152	5 281 509	230 143	8 021 380	51 008 736	9 040 524	3 656 224	2 872 852	97 436 795
Organismes centraux	3 534	375 585	58 948	113 044	0	33 708	7 090 869	749 277	1 010 279	242 823	9 678 067
Sécurité publique, défense et immigration	686 634	6 089 483	2 893 350	2 273 554	32 983	3 339 211	8 609 640	277 116	1 038 755	505 352	25 746 077
Justice¹	0	162 062	12 840	455	0	83 400	1 356 750	332 912	31 581	363 612	2 343 614
Droit fiscal	149 856	428 279	596 501	446 964	2 956	565 224	25 071 703	0	12 044	0	27 273 525
Autre	0	54 945	0	62 100	31 678	0	191 491	76 880	0	16 099	433 193
TOTAL	5 333 824	19 559 328	21 755 013	28 725 205	2 492 513	13 899 046	109 326 883	11 288 518	6 694 605	4 574 646	223 649 582
Détachement	110 324	95 525	204 263	442 796	60 686	410 158	6 746 660	635 543	62 103	1 197 451	9 965 510
Total juridique	5 223 500	19 463 803	21 550 749	28 282 410	2 431 827	13 488 888	102 580 223	10 652 975	6 632 502	3 377 195	213 684 072

¹ Le portefeuille de la Justice joue le rôle d'organisme central. Il coordonne les questions relatives aux services juridiques, notamment les services consultatifs et législatifs, dans divers secteurs gouvernementaux. Le portefeuille est aussi une ressource clé pour le gouvernement dans son ensemble car il fournit des conseils dans des domaines du droit hautement spécialisés, comme les droits de la personne, le droit constitutionnel et administratif et le droit privé international.

TABLEAU 2

Recouvrement des coûts – rapport sommaire											
1^{er} avril 2008 au 31 mars 2009											
Portefeuille	Régions et secteurs										Total
	Atlantique	Ontario	Colombie-Britannique	Prairies	Nord	Québec	Administration centrale	Services législatifs	Contentieux des affaires civiles	Droit public	
Affaires autochtones	\$ 1 143 412,07	\$ 4 428 665,66	\$ 9 754 479,04	\$ 17 453 302,37	\$ 2 420 173,80	\$ 2 088 949,63	\$ 15 860 893,83	\$ 615 239,17	\$ 937 827,42	\$ 389 599,82	\$ 55 092 542,81
Droit des affaires et droit réglementaire	1 585 548,65	4 197 768,73	3 189 744,25	2 394 637,21	130 243,50	3 110 490,83	33 134 544,42	7 138 014,42	3 026 231,52	811 740,96	58 718 964,49
Organismes centraux	6 496,54	350 203,31	26 594,41	73 497,04	-	33 066,65	4 000 654,00	37 233,71	740 451,70	197 085,52	5 465 282,88
Sécurité publique, défense et immigration	343 143,11	2 315 546,52	1 466 333,40	1 103 874,09	68 187,61	864 064,83	6 171 285,62	92 714,00	508 112,53	223 817,20	13 157 078,91
Justice¹	-	81 538,00	5 625,75	-	-	2 218,80	-	133 479,35	58 048,67	105 714,00	386 624,57
Droit fiscal	68 015,06	171 599,73	225 456,68	163 541,53	-	197 361,13	15 622 690,21	379,79	11 986,23	-	16 461 030,36
Autre	-	4 311,22	-	23 786,26	-	-	19 352,09	51 171,05	743,34	545,90	99 909,86
TOTAL	3 146 615,43	11 549 633,17	14 668 233,53	21 212 638,50	2 618 604,91	6 296 151,87	74 809 420,17	8 068 231,49	5 283 401,41	1 728 503,40	149 381 433,88

¹ Le portefeuille de la Justice joue le rôle d'organisme central. Il coordonne les questions relatives aux services juridiques, notamment les services consultatifs et législatifs, dans divers secteurs gouvernementaux. Le portefeuille est aussi une ressource clé pour le gouvernement dans son ensemble car il fournit des conseils dans des domaines du droit hautement spécialisés, comme les droits de la personne, le droit constitutionnel et administratif et le droit privé international.