

Division de la vérification interne

VÉRIFICATION DES RECETTES NETTES EN
VERTU D'UN CRÉDIT ET DU RECOUVREMENT
DES COÛTS
RAPPORT DE VÉRIFICATION DÉFINITIF
LE 9 JUIN 2011

TABLE DES MATIÈRES

1.0	SOMMAIRE.....	I
1.1	OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	II
1.2	CONCLUSION DE LA VÉRIFICATION.....	II
1.3	SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS	III
1.4	ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	V
2.0	INTRODUCTION.....	1
2.1	CONTEXTE	1
2.2	OBJECTIFS ET PORTÉE	4
2.3	MÉTHODOLOGIE	5
3.0	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	6
3.1	AUTORISATION DE GÉNÉRER DES RECETTES	6
3.1.1	INDÉPENDANCE ET MODÈLE DE FINANCEMENT	6
3.1.2	PROTOCOLES D'ENTENTE ET ACCORDS SUR LES NIVEAUX DE SERVICE AVEC LES MINISTÈRES CLIENTS	7
3.2	CADRE DE CONTRÔLE DE LA GESTION	9
3.2.1	POLITIQUES ET PROCÉDURES ORGANISATIONNELLES.....	9
3.2.2	SURVEILLANCE ET GOUVERNANCE	10
3.2.3	RÔLES ET RESPONSABILITÉS.....	11
3.2.4	CONTRÔLE ET PRODUCTION DE RAPPORTS	12
3.2.5	BUDGÉTISATION ET PRÉVISION.....	14
3.2.6	GESTION DES RISQUES	16
3.3	RESPECT DES POLITIQUES	18
3.3.1	COMPTABILISATION DU TEMPS, CRÉATION DE DOSSIERS ET EXAMEN DE LA QUALITÉ	18
3.3.2	TAUX DE FACTURATION ET DÉBOURS	21
3.3.3	PROCESSUS DE FACTURATION.....	22
3.3.4	GESTION DES COMPTES DÉBITEURS.....	23
4.0	CONCLUSION	25
5.0	PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	26
	ANNEXE A – NIVEAU DE RISQUE PAR CRITÈRE DE VÉRIFICATION	33
	ANNEXE B – LIENS MENANT AUX LOIS AINSI QU'AUX POLITIQUES, AUX DIRECTIVES, AUX LIGNES DIRECTRICES ET AUX CADRES DU SÉCRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR RELATIVEMENT À LA VÉRIFICATION DES COMPTES.....	35

LISTE DES ACRONYMES

AC	Administration centrale (<i>Headquarters – HQ</i>)
CCG	Cadre de contrôle de la gestion (<i>Management Control Framework – MCF</i>)
DFA	Direction des finances et des acquisitions (<i>Finance and Acquisitions Directorate – FAD</i>)
DPREG	Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion (<i>Regulatory and Economic Prosecutions and Management Branch – REPMB</i>)
DPF	Dirigeante principale des finances (<i>Chief Financial Officer – CFO</i>)
DPP	Directeur des poursuites pénales (<i>Director of Public Prosecutions – DPP</i>)
DAPP	Directrice adjointe des poursuites pénales (<i>Deputy Director of Public Prosecutions – DDPP</i>)
DPV	Dirigeant principal de la vérification (<i>Chief Audit Executive – CAE</i>)
DVI	Division de la vérification interne (<i>Internal Audit Division – IAD</i>)
GMO	Grands ministères et organismes (<i>Large Departments and Agencies – LDA</i>)
LDPP	<i>Loi sur le directeur des poursuites pénales</i> (<i>Director of Public Prosecutions Act – DPPA</i>)
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> (<i>Financial Administration Act – FAA</i>)
MJ	Ministère de la Justice (<i>Department of Justice – DoJ</i>)
OSC	Organisations de services communs (<i>Common Service Organizations – CSO</i>)
PE	Protocole d'entente (<i>Memorandum of Understanding – MOU</i>)
PFC	Procureur fédéral en chef (<i>Chief Federal Prosecutor – CFP</i>)
PG	Procureur général du Canada (<i>Attorney General of Canada – AG</i>)
PNCT	Protocole national de comptabilisation du temps (<i>National Timekeeping Protocol – NTP</i>)
PSG	Prestataire de services généraux (<i>Corporate Service Provider – CSP</i>)
RSF	Rapport sur la situation financière (<i>Financial Situation Report – FSR</i>)
RNC	Recettes nettes en vertu d'un crédit (<i>Vote-Netted Revenue – VNR</i>)
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor (<i>Treasury Board Secretariat – TBS</i>)
SIGF	Système intégré de gestion financière (<i>Integrated Financial Management System – IFMS</i>)
SPPC	Service des poursuites pénales du Canada (<i>Public Prosecution Service of Canada – PPSC</i>)
SFP	Service fédéral des poursuites (<i>Federal Prosecution Service – FPS</i>)

1.0 SOMMAIRE

Le présent rapport dresse les résultats d'une vérification interne du cadre de contrôle de la gestion (CCG) du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) relatif à la gestion des recettes et au recouvrement des coûts. Le SPPC a vu le jour le 12 décembre 2006 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales* (LDPP), Partie 3 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Le SPPC est un service poursuivant indépendant qui a pour rôle principal d'intenter des poursuites pénales fondées sur des lois fédérales, libres de toute influence induite et conformes à l'intérêt public.

Le SPPC finance ses activités à l'aide d'un modèle mixte de fonds alloués et de recettes disponibles découlant de la prestation de services de poursuites et de services connexes aux ministères et aux organismes gouvernementaux. Son autorisation spéciale de dépenser les recettes s'élève à 11 300 000 \$. Cette autorisation permet au SPPC d'utiliser ses recettes pour régler des dépenses afférentes pendant l'exercice financier en cours. Cette autorisation est appelée « recettes nettes en vertu d'un crédit » (RNC). En 2009-2010, le SPPC a vérifié environ 5,5 millions de dollars de frais juridiques et de débours engagés par les mandataires de la Couronne qui ont mené des poursuites réglementaires et économiques au nom d'autres organisations fédérales qui paient directement leurs services de poursuites. Lors de sa création, le 12 décembre 2006, le SPPC a hérité du modèle de financement de l'organisation qui l'a précédé, le Service fédéral des poursuites (SFP), un groupe du ministère de la Justice. Dès le départ, le SPPC a cherché à remplacer le modèle de financement axé sur les RNC par un modèle de crédits établi par la loi.

Il faut prendre note que les hypothèses de travail de base de la Politique sur les services communs ne sont pas compatibles avec les principes fondamentaux des poursuites. En promulguant la LDPP et en créant le SPPC, le Parlement souhaitait que la loi garantisse le principe constitutionnel bien établi de l'indépendance de la fonction de poursuivant. Bien qu'il soit responsable devant le Parlement et qu'il lui rende des comptes par l'intermédiaire du procureur général du Canada (PG) tous les ans, le SPPC mène des poursuites fédérales conformément à ce principe constitutionnel. Par conséquent, le SPPC fournit des services de poursuites au nom de la Couronne, et non au nom d'un ministère ou d'un organisme fédéral ni d'un corps policier. Lorsqu'un corps policier ou un organisme d'enquête dépose une accusation, le SPPC engage une poursuite pour le compte de la Couronne s'il est convaincu que les éléments de preuve recueillis par le corps policier ou l'organisme d'enquête sont suffisants et qu'il est dans l'intérêt public de mener une poursuite. Le SPPC peut consulter, et le fait souvent, le corps policier ou l'organisme d'enquête au sujet des éléments de preuve et du critère de l'intérêt public afin de décider s'il doit entamer une poursuite ou non. Toutefois, il détermine de façon indépendante s'il mènera une poursuite ou s'il lui mettra fin et comment il s'y prendra. Étant donné que le SPPC ne reçoit aucune directive sur les aspects du déroulement d'une poursuite, les tribunaux reconnaissent que le rôle joué par un procureur dans une poursuite est quasi-judiciaire.

Les hauts dirigeants responsables des RNC et du recouvrement des coûts du SPPC ont demandé à la Direction de la vérification interne (DVI) d'examiner les recettes et le recouvrement des coûts, puisqu'ils avaient décelé des problèmes touchant le système actuel. En outre, ils souhaitaient que la DVI les aide à cerner d'autres lacunes en matière de contrôle, de gouvernance

et de gestion des risques et qu'elle leur recommande des mesures correctives. Par ailleurs, ils voyaient la vérification comme une occasion d'orienter l'organisation vers une stratégie de financement à long terme. Conséquemment, la vérification a été incluse dans le premier plan de vérification axé sur les risques de l'organisation en tant que projet à risque élevé.

1.1 OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Globalement, l'objectif de la vérification consistait à examiner et à évaluer la pertinence du CCG qui régit la gestion des recettes et le recouvrement des coûts à l'aide d'une approche axée sur les risques, ainsi qu'à fournir l'assurance que le SPPC mène ses activités de gestion des recettes et de recouvrement des coûts avec efficacité, tout en maintenant le niveau de contrôle requis.

La vérification comprenait la tenue d'entrevues avec des employés de la Direction des finances et des acquisitions (à l'administration centrale [AC]) et de la Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion (DPREG) (à l'AC) et des membres du personnel poursuivant des régions, dont des procureurs fédéraux en chef et des administrateurs du système iCase, ainsi que le personnel financier de l'AC et des bureaux régionaux du prestataire de services généraux (PSG). Les procédures, lignes directrices et pratiques ont été examinées, tout comme les mécanismes de surveillance et de production de rapports en place. De plus, les données liées aux finances et à la comptabilisation du temps ainsi qu'un échantillon de transactions touchant les recettes pendant l'exercice financier 2009-2010 ont été étudiés. La vérification s'est déroulée de septembre 2010 à mars 2011.

1.2 CONCLUSION DE LA VÉRIFICATION

Pendant la vérification, la DVI a examiné le cadre de gestion des recettes du SPPC. L'équipe de vérification a constaté que le modèle de financement actuel et les relations avec certains ministères et organismes concernés posaient des difficultés au SPPC. Depuis sa création, ce dernier cherche à remplacer son modèle de financement par un modèle de crédits établi par la loi afin que son financement soit compatible avec l'indépendance de la fonction de poursuivant. Le SPPC collabore actuellement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) à l'élaboration d'un modèle de financement approprié.

En règle générale, nous concluons que le CCG du SPPC régissant la gestion des recettes et le recouvrement des coûts doit être renforcé pour améliorer le processus de gestion des recettes et combler les lacunes observées pendant la période visée par la vérification jusqu'à ce que les RNC puissent être remplacées par une source de financement plus adéquate pour les services de poursuites. Le cadre de contrôle général doit être amélioré, particulièrement dans les domaines des pratiques et des procédures, de la gouvernance et de la surveillance, des rôles et des responsabilités, du contrôle et de la production de rapports.

Le dirigeant principal de la vérification (DPV) a demandé à la dirigeante principale des finances (DPF) et à la directrice adjointe des poursuites pénales (DAPP) de la DPREG de préparer un plan d'action afin de donner suite aux recommandations formulées dans le présent rapport. Le plan d'action de la direction peut être consulté à la section 5 du présent rapport. Dans un délai de six à douze mois, le DPV assurera un suivi avec la DPF et la DPREG pour s'assurer que le plan d'action de la direction a été mis en œuvre ou que le processus s'y rattachant va bon train.

1.3 SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Les conclusions et les recommandations les plus importantes selon l'équipe de vérification sont résumées ci-dessous. Les conclusions et les recommandations détaillées se trouvent à la section 3 du présent rapport.

Tant qu'il continuera d'utiliser les RNC comme source de financement, le SPPC a la possibilité d'améliorer l'efficacité de son cadre de gestion des recettes. La mise en œuvre des recommandations suivantes orientera le SPPC vers des politiques et des procédures de gestion des recettes rigoureuses. Une liste de toutes les recommandations ayant trait à la vérification et à la réponse de la direction aux recommandations peut être consultée à la section 5 du présent rapport.

Indépendance et modèle de financement

L'autorisation de financement et l'applicabilité de la Politique sur les services communs font obstacle à la prestation de services et au recouvrement des recettes. La DVI a constaté que certains ministères refusent de payer leurs services de poursuites.

- *De concert avec le DPP, la DPF devrait amorcer des discussions avec le SCT au sujet du modèle de financement et de l'applicabilité de la Politique sur les services communs.*

Protocoles d'ententes et accords sur les niveaux de service avec les ministères clients

Il y a relativement peu de protocoles d'ententes (PE) conclus avec les ministères et les organismes qui soient complets et qui régissent les modalités de paiement, ou les attentes et les conditions relatives au recouvrement des coûts (p. ex., la fréquence des factures, le travail faisant l'objet d'un recouvrement des coûts et les montants recouvrables associés aux débours).

- *La DAPP de la DPREG devrait établir pour les PE des conditions normalisées qui traitent du mandat indépendant du SPPC, des énoncés de service, de la procédure de notification des nouveaux dossiers, de la facturation et du règlement des différends en matière de facturation. Dans la mesure du possible, de telles conditions devraient être incluses aux PE adoptés pour chaque ministère ou organisme client.*

Politiques et procédures organisationnelles

Il est nécessaire de normaliser et de documenter les politiques et les procédures du SPPC dans l'intérêt du personnel pour favoriser l'utilisation d'une méthode de recouvrement des coûts uniforme dans toutes les régions et à l'AC. À l'heure actuelle, les procédures et les contrôles internes varient d'une région à l'autre et au sein même de l'AC.

- *De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait établir des politiques et des procédures normalisées et adaptées aux processus opérationnels et financiers des régions et de l'AC du SPPC en ce qui concerne les RNC.*

Surveillance et gouvernance

Le cadre de gestion des recettes doit être renforcé pour assurer l'uniformité de la méthode de gestion des recettes et de recouvrement des coûts ainsi que le caractère adéquat des processus de surveillance, de contrôle et de production de rapports à l'échelle organisationnelle et régionale.

- *De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait renforcer le cadre de gestion des recettes en examinant et en améliorant les rôles et les responsabilités ainsi que les principales exigences des politiques et des procédures pour les activités régionales et l'AC. Il faudra envisager la possibilité de former un comité mixte sur les finances et les poursuites réglementaires et économiques aux fins de la planification et du contrôle de la gestion des recettes.*

Contrôle et production de rapports

La direction devrait examiner suffisamment de renseignements opportuns (comptes impayés, relevés mensuels, etc.) de façon plus approfondie pour comprendre, contester et résoudre les questions associées au recouvrement des coûts.

- *La DPF devrait améliorer et renforcer les processus et les contrôles relatifs à la facturation afin de rapprocher les données des systèmes de production de rapports iCase et le Système intégré de la gestion financière (SIGF).*
- *La DPF devrait renforcer les rapports financiers et les rapports de rendement axés sur les risques qui sont destinés à la haute direction et qui comprennent des indicateurs de rendement clés, comme le temps facturé ou non dans le système iCase, les comptes impayés et les comptes contestés.*

Comptabilisation du temps, création de dossiers et examen de la qualité

Le SPPC doit renforcer l'examen de la qualité des pratiques et des contrôles liés à la comptabilisation du temps, à la création de dossiers et à la facturation.

- *La DAPP de la DPREG devrait améliorer et normaliser les critères d'acceptation et les procédures de création de dossiers pour accroître l'exactitude et l'exhaustivité des données de facturation relatives aux dossiers recouvrables lors de l'étape initiale d'une affaire.*
- *La DPF devrait établir des processus et des contrôles pour détecter le temps non facturé, mais comptabilisé dans le système iCase et renforcer les procédures de démarcation de fin d'exercice afin de consigner les factures pour le 31 mars ainsi que pour chaque trimestre de facturation.*
- *De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait accroître les procédures d'examen de la qualité dont les relevés doivent faire l'objet avant leur envoi.*

Processus de facturation

La fonction d'orientation et de surveillance de l'AC devrait être renforcée pour assurer une méthode de facturation nationale uniforme et des contrôles financiers de fin de période.

- *La DPF devrait établir une approche et des procédures normalisées qui font la synthèse des factures gérées régionalement et centralement et en rendent compte.*

1.4 ÉNONCÉ D'ASSURANCE

Selon mon jugement professionnel, en ma qualité de dirigeant principal de la vérification (DPV) du SPPC, des procédures de vérification suffisantes et pertinentes ont été suivies et des éléments probants ont été recueillis pour étayer l'exactitude des conclusions figurant dans le présent rapport. Les constatations et les conclusions de cette vérification reposent sur une comparaison des situations telles qu'elles existaient au moment de la vérification par rapport aux critères de vérification préétablis et approuvés qui ont été convenus avec la direction du SPPC. Les constatations et les conclusions ne s'appliquent qu'à l'entité examinée. La vérification a été planifiée et menée conformément aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada.

Je tiens à remercier le SPPC et la direction du prestataire de services généraux, ainsi que le personnel à l'AC et aux bureaux régionaux, de leur collaboration et de leur appui envers les membres de l'équipe chargée de la vérification. Je souhaite également remercier nos collègues d'Interis Consulting Inc., qui faisaient partie intégrante de notre équipe de vérification.

Philip Morton
Dirigeant principal de la vérification

2.0 INTRODUCTION

2.1 CONTEXTE

2.1.1 Création du Service des poursuites pénales du Canada

Le Bureau du directeur des poursuites pénales, qui porte le nom d'usage de Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), a vu le jour le 12 décembre 2006 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales* (LDPP).

La création du SPPC est le résultat de la transformation du Service fédéral des poursuites (SFP), un ancien groupe du ministère de la Justice (MJ), en un service des poursuites indépendant. Compte tenu de la vitesse à laquelle le SPPC a été formé, aucune structure de financement officielle et distincte n'a été établie. Ainsi, le SPPC est pratiquement financé comme le SFP l'était sous la direction du MJ.

2.1.2 Mandat

Le directeur des poursuites pénales (DPP) doit s'acquitter des responsabilités décrites dans la LDPP, sous l'autorité et pour le compte du procureur général du Canada (PG). Prévues par la *Loi*, ces responsabilités ont trait à l'exercice des pouvoirs conférés au PG par le Parlement en vertu du *Code criminel* et d'autres lois fédérales. Confirmés par la LDPP, ces pouvoirs comprennent, entre autres : engager et mener des poursuites; conseiller les organismes d'enquête à l'égard des poursuites, de façon générale ou à l'égard d'une enquête pouvant mener à des poursuites; et formuler les politiques en matière de poursuite.

Le DPP emploie des procureurs fédéraux, en plus de désigner des avocats du secteur privé à titre de mandataires, lesquels exercent les responsabilités et les fonctions qui leur sont assignées au titre de la LDPP. La LDPP interdit aux autres ministères ou organismes fédéraux de mener eux-mêmes des poursuites. (Le PG détient le pouvoir d'assumer la responsabilité d'une poursuite en vertu de la LDPP; la poursuite serait alors menée par le MJ. À ce jour, le PG n'a pas encore exercé ce pouvoir.)

2.1.3 Financement du SPPC

Le SPPC finance ses activités à l'aide d'un modèle mixte de fonds alloués et de recettes disponibles découlant de la prestation de services de poursuites et de services connexes aux ministères et aux organismes gouvernementaux. Son autorisation spéciale de dépenser les recettes s'élève à 11 300 000 \$. Cette autorisation permet au SPPC d'utiliser ses recettes pour régler des dépenses afférentes pendant l'exercice financier en cours. Cette autorisation est appelée « recettes nettes en vertu d'un crédit » (RNC). En 2009-2010, le SPPC a vérifié environ 5 500 000 \$ de frais juridiques et de débours engagés par les mandataires de la Couronne qui ont mené des poursuites réglementaires et économiques au nom d'autres organisations fédérales qui paient directement leurs services de poursuites. Lors de sa création, le 12 décembre 2006, le SPPC a hérité du modèle de financement de l'organisation qui l'a précédé, le SFP, un groupe du ministère de la Justice (MJ). Dès le départ, le SPPC a cherché à remplacer le modèle de financement axé sur les RNC par un modèle de crédits établi par la loi.

En mars 2007, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a approuvé le modèle de financement mixte, le cadre de gestion, la méthode d'établissement des taux et les normes de service du MJ relativement à la prestation de services juridiques à la grandeur du Canada. Le SPPC applique le modèle de financement mixte autant à la prestation des services de poursuites que des services afférents pour uniformiser son tarif à l'échelle gouvernementale, et ce, pour tous les types de services juridiques fournis à d'autres ministères et organismes gouvernementaux appartenant à la communauté du droit.

Contrairement au MJ, dont plus du tiers du budget est représenté par les recettes découlant d'une autorisation de crédit net, le SPPC dépend essentiellement du financement alloué (environ 92 p. 100). Une grande part du financement alloué est réservée aux poursuites liées à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et au *Code criminel* dans le Nord. Alors qu'il faisait partie du MJ, le SFP recouvrait les coûts d'une petite portion de services de poursuites conformément à la Politique sur les services communs. Ces services, qui sont généralement appelés « poursuites réglementaires », sont essentiellement des services de poursuites n'ayant pas trait à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* ni au *Code criminel* dans le Nord. Ils englobent des domaines qui vont des crimes de guerre à la contre-prolifération, en passant par la migration clandestine, la traite de personnes, l'environnement, les pêches, la propriété intellectuelle, les faillites, le transport de marchandises dangereuses, les infractions à la *Loi sur la concurrence* et les infractions de stationnement de la Commission de la capitale nationale.

2.1.4 Recouvrement des coûts et recettes nettes en vertu d'un crédit

En octobre 2006, le SCT a approuvé l'établissement d'une autorisation de crédits nets de 11 342 000 \$. En 2011-2012, l'autorisation est passée à 13 742 000 \$, principalement parce que les dépenses en personnel ont augmenté à la suite de l'entrée en vigueur de conventions collectives. Au moment de la création du SPPC, environ 7 700 000 \$ en fonds alloués pour d'autres organisations gouvernementales ont été transférés de façon permanente du MJ (Portefeuille du droit fiscal et Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire) au SPPC.

Les RNC sont assujetties à la Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes du SCT. Cette politique oblige les ministères à établir des politiques et des procédures pour mettre en place un mécanisme de contrôle permettant de veiller à ce que la somme nette en dollars (dépenses-recettes), approuvée par le Parlement, ne soit pas dépassée et que seules les recettes associées aux frais engagés dans le cadre d'activités financées par des crédits nets soient appliquées à ces derniers.

Chaque année, le SPPC demande au SCT d'approuver ses tarifs pour la prestation de services de poursuites et de services afférents en soumettant une présentation au Conseil du Trésor avec le MJ. Comme il applique le modèle de financement recommandé, lequel a été établi par le MJ, le SPPC facture aux ministères et aux organismes gouvernementaux un tarif unique pour les services juridiques obligatoires qui ne sont pas financés par des crédits. Les tarifs des services juridiques obligatoires non financés par des crédits sont fixés conformément à la Politique sur les services communs du SCT.

2.1.5 Problèmes de gestion causés par le modèle de financement axé sur les recettes nettes en vertu d'un crédit du SPPC

Essentielle sur le plan constitutionnel et reconnue par la loi, l'indépendance de la fonction de poursuivant n'est pas compatible avec les principes fondamentaux de la Politique sur les services communs, dont les suivants : le prestataire de services doit fournir un service à la demande du client et le client peut décider de la façon dont l'organisation de services communs (OSC) fournira le service (voir la section 5 et l'annexe A de la Politique). En promulguant la LDPP et en créant le SPPC, le Parlement souhaitait que la loi garantisse le principe constitutionnel bien établi de l'indépendance de la fonction de poursuivant. Bien qu'il soit responsable devant le Parlement et qu'il lui rende des comptes par l'intermédiaire du PG tous les ans, le SPPC mène des poursuites fédérales conformément à ce principe constitutionnel. Par conséquent, le SPPC fournit des services de poursuites au nom de la Couronne, et non au nom d'un ministère, d'un organisme fédéral ou d'un corps policier.

Lorsqu'un corps policier ou un organisme d'enquête dépose une accusation, le SPPC engage une poursuite pour le compte de la Couronne s'il est convaincu que les éléments de preuve recueillis par le corps policier ou l'organisme d'enquête sont suffisants et qu'il est dans l'intérêt public de mener une poursuite. Le SPPC consulte souvent le corps policier ou l'organisme d'enquête au sujet des éléments de preuve et du critère de l'intérêt public afin de décider s'il doit entamer une poursuite ou non. Toutefois, il détermine de façon indépendante s'il mènera une poursuite ou s'il lui met fin et comment il s'y prendra. Étant donné que le SPPC ne reçoit aucune directive sur les aspects du déroulement d'une poursuite, les tribunaux reconnaissent que le rôle joué par un procureur dans une poursuite est quasi-judiciaire.

2.1.6 Administration des recettes nettes en vertu d'un crédit

Même s'il est indépendant, le SPPC dépend en partie d'un prestataire de services généraux (PSG), rôle tenu par un autre ministère. Le SPPC se procure certains de ses services transactionnels grâce à un protocole d'entente (PE) dans des secteurs tels que les finances, les ressources humaines, la gestion et la technologie de l'information, l'administration et les services de bibliothèque. Les responsabilités liées à l'administration des RNC et du recouvrement des coûts sont réparties entre la Direction des finances et des acquisitions (DFA) (à l'administration centrale [AC]), la Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion (DPREG) (à l'AC) et le personnel poursuivant des régions, y compris les administrateurs du système iCase, et le personnel financier de l'AC et des bureaux régionaux du PSG.

2.1.7 Objet de la vérification

Les hauts dirigeants responsables des RNC et du recouvrement des coûts du SPPC ont demandé à la Direction de la vérification interne (DVI) d'examiner les recettes et le recouvrement des coûts, puisqu'ils avaient décelé des problèmes touchant le système actuel. En outre, ils souhaitaient que la DVI les aide à cerner d'autres lacunes en matière de contrôle, de gouvernance et de gestion des risques et leur recommande des mesures correctives. Par ailleurs, ils voyaient la vérification comme une occasion d'orienter l'organisation vers une stratégie de financement à long terme. Conséquemment, la vérification a été incluse dans le premier plan de vérification axé sur les risques de l'organisation en tant que projet à risque élevé.

En 2010-2011, le SPPC a été sélectionné pour participer à la vérification horizontale des OSC et du SCT. Effectuée par le Bureau du contrôleur général, elle avait pour but d'évaluer si les grands

ministères et organismes (GMO) respectaient les dispositions de la Politique sur les services communs du SCT. À l'appui de la vérification horizontale, la DVI réalise des études sur le terrain au sujet du SPPC.

2.2 OBJECTIFS ET PORTÉE

Globalement, l'objectif de la vérification consistait à examiner et à évaluer la pertinence du cadre de contrôle de la gestion (CCG) relatif à la gestion des recettes et le recouvrement des coûts à l'aide d'une approche axée sur les risques et à fournir l'assurance que le SPPC mène ses activités de gestion des recettes et de recouvrement des coûts avec efficacité, tout en maintenant le niveau de contrôle requis.

En particulier, la vérification portait sur les aspects suivants :

- la structure de gestion et de gouvernance, y compris les rôles et les responsabilités, les obligations redditionnelles, les procédures, les contrôles et les communications relativement à la gestion des recettes et au recouvrement des coûts;
- les politiques et les procédures qui font partie du cadre de recouvrement des coûts;
- les plans de gestion des recettes et de recouvrement des coûts, les budgets et les prévisions, notamment les stratégies, les objectifs mesurables, la production de rapports et la surveillance;
- l'existence de processus de consultation, de communication et de règlement des différends avec les organismes d'enquête et les ministères fédéraux au moyen des services du SPPC et leur pertinence;
- l'existence des PE avec les ministères clients, y compris des normes en matière de rendement et de service et des conditions financières, et leur pertinence.

La vérification excluait la méthode d'établissement des tarifs et la structure des tarifs des services juridiques, car le SPPC s'est engagé à utiliser les tarifs approuvés par le SCT, lesquels sont fixés en collaboration avec le MJ.

La vérification comprenait la tenue d'entrevue avec des employés de la DFA (à l'AC) et de la DPREG (à l'AC) et des membres du personnel poursuivant des régions, dont des procureurs fédéraux en chef et des administrateurs du système iCase, ainsi que le personnel financier de l'AC et des bureaux régionaux du PSG. Les procédures, les lignes directrices et les pratiques ont été examinées, tout comme les mécanismes de surveillance et de production de rapports en place. De plus, les données liées aux finances et à la comptabilisation du temps ainsi qu'un échantillon de transactions touchant les recettes pendant l'exercice financier 2009-2010 ont été étudiés.

La vérification s'est déroulée de septembre 2010 à mars 2011.

2.3 MÉTHODOLOGIE

2.3.1 Planification

À l'étape de la planification, il a fallu obtenir et consigner des renseignements généraux pour comprendre les lignes directrices sur la gestion des recettes et le recouvrement des coûts ainsi que les processus qui ont cours au SPPC; assurer l'élaboration d'un programme de vérification; fixer des rencontres initiales avec le personnel clé du SPPC; effectuer l'examen et l'analyse des factures et des données relatives aux recettes et établir les objectifs et la portée de la vérification ainsi que les critères de vérification et la méthode. Au terme de la phase de planification, un mandat a été rédigé et transmis aux entités à vérifier.

2.3.2 Exécution

À l'étape de l'exécution, il a fallu notamment effectuer l'examen et l'analyse de la documentation et des processus de gestion des recettes, notamment les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles, le contrôle et les pratiques de gestion des risques, et mener des entrevues avec les représentants du SPPC à l'AC et dans les régions (Colombie-Britannique, Québec et Atlantique) et avec les agents financiers du PSG. L'équipe chargée de la vérification a également évalué la conformité des systèmes, des contrôles et des pratiques à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et aux politiques du SCT liées à la gestion des recettes.

2.3.3 Production du rapport de vérification

Pendant la vérification, les observations et les conclusions ont été confirmées auprès de la DPREG et de la DFA. La DVI a rencontré ces deux groupes à l'occasion de séances officielles de compte rendu pour valider les conclusions préliminaires de la vérification. Un rapport provisoire a été envoyé au DPP, à la DPF et au DAPP de la DPREG.

3.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les observations et les recommandations s'articulent autour de critères de vérification établis sur la base des politiques et des règlements du gouvernement qui se rapportent à la gestion des recettes et au recouvrement des coûts. En particulier, la présente section présente des observations sur l'efficacité de l'autorisation de générer des recettes, le CCG et la conformité aux politiques portant sur les recettes.

3.1 AUTORISATION DE GÉNÉRER DES RECETTES

Le SPPC utilise le modèle de financement mis en place par le MJ avant sa création. Depuis qu'il a acquis son indépendance, il éprouve de la difficulté à établir son pouvoir de recouvrer des recettes auprès des ministères et des organismes concernés. En outre, la direction du SPPC ne respecte pas totalement le modèle de financement actuel.

Depuis sa création, le SPPC cherche à remplacer son modèle de financement par un modèle de crédits établi par la loi afin de s'assurer que son financement est compatible avec l'indépendance de la fonction de poursuivant. Jusqu'à ce que ce modèle soit remplacé, il serait avantageux pour l'organisation de conclure des PE avec d'autres ministères ou organismes concernés afin de préciser les conditions de service et les attentes à l'égard du niveau de service.

3.1.1 INDÉPENDANCE ET MODÈLE DE FINANCEMENT

L'autorisation de financement et l'applicabilité de la Politique sur les services communs font obstacle à la prestation de services et au recouvrement des recettes. La DVI a constaté que certains ministères refusent de payer leurs services de poursuites.

Critère : Les dispositions des politiques sont formulées en consultation avec les ministères et les organismes clients. Des normes de service et de rendement utiles et concrètes régissent la prestation des services obligatoires.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le SPPC finance ses activités par une combinaison de fonds alloués et de recettes disponibles. L'autorisation qui lui est accordée lui permet d'utiliser ces recettes pour régler des dépenses afférentes pendant l'exercice financier en cours. Pendant la vérification, nous avons observé que l'autorisation de recouvrer des recettes pose des difficultés à l'organisation, puisque certains ministères refusent de reconnaître le pouvoir du SPPC de facturer des services obligatoires ou leur obligation d'acquitter les frais afférents aux poursuites à titre d'organismes concernés. Nous avons aussi observé qu'une incertitude entoure l'applicabilité de la Politique sur les services communs, car le SPPC ne figure pas parmi les PSG nommés dans la Politique, contrairement au MJ. Néanmoins, le SCT considère que le SPPC est

un PSG et qu'il doit se plier aux exigences relatives aux services obligatoires avec le financement alloué et le recouvrement des coûts.

Même si elle définit dans les grandes lignes l'autorisation de crédits nets et les fonds alloués, la documentation portant sur la création du SPPC et son modèle de financement initial ne précise pas les ministères ou les organismes qui sont soumis au recouvrement des coûts ou qui sont financés par des crédits. Elle ne précise pas non plus la manière dont on doit faire face aux problèmes que pose le modèle de financement ou aux différends avec les ministères ou les organismes concernés. La direction a donné à l'équipe de vérification de nombreux exemples de paiements qui, selon elle, sont essentiellement contestés à cause de ce manque de clarté. Certains ministères ou organismes refusent de payer ou paient à contrecœur les services de poursuites fournis par le SPPC, créant ainsi une instabilité pour ce dernier.

Nous croyons savoir que, de concert avec les organismes centraux, le SPPC étudiera les options permettant de mettre en place un régime de financement qui éliminerait la nécessité de recouvrer les coûts.

Recommandation

- 1. De concert avec le DPP, la DPF devrait amorcer des discussions avec le SCT au sujet du modèle de financement et de l'applicabilité de la Politique sur les services communs.*

3.1.2 PROTOCOLES D'ENTENTE ET ACCORDS SUR LES NIVEAUX DE SERVICE AVEC LES MINISTÈRES CLIENTS

Peu de PE conclus avec les ministères et les organismes sont exhaustifs et régissent les modalités de paiement, ou bien les attentes, et les conditions relatives au recouvrement des coûts (p. ex. la fréquence des factures, le travail faisant l'objet d'un recouvrement des coûts et les montants recouvrables associés aux débours).

Critère : Des PE qui comprennent des conditions financières, des niveaux de service et des dispositions sur les services financés par des crédits et le recouvrement des recettes sont conclus avec les ministères clients.

Les PE visent à définir clairement les rôles et les responsabilités que le SPPC et le ministère concerné doivent assumer dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite au titre des diverses lois applicables. En outre, ils sont le moyen de communication par lequel les procureurs, les parajuristes, les gestionnaires et le personnel de soutien de chaque organisation sont informés des différents principes. Des conditions financières sous-tendent généralement les PE et donnent un aperçu des attentes à l'égard de la facturation et du règlement des factures. Puisque le SPPC aide les ministères et les organismes concernés à appliquer leurs lois à titre de poursuivant indépendant, nous nous attendions à ce que les conditions financières soient consignées par écrit, particulièrement à la lumière de son modèle de financement mixte.

À l'heure actuelle, seulement quatre (4) PE ont été conclus avec les ministères ou les organismes concernés. De ce nombre, un (1) seul PE comprend des dispositions sur le financement et la facturation, quoique très générales. Les autres PE ne contiennent aucune condition transactionnelle ou financière. Toutefois, nous avons constaté que le Bureau de l'avocat ministériel a commencé à rédiger un accord-cadre sur les services axés sur les clients qui englobe des plans de services et des conditions financières.

Faute de PE normalisé, nous avons dégagé les sphères de risque suivantes :

- **communication avec les organismes concernés :** La communication est ponctuelle et généralement verbale, sauf avec deux grands ministères;
- **conditions financières :** Les coûts totaux estimatifs que le SPPC doit facturer aux ministères (y compris ceux qui sont contrebalancés par les budgets alloués) ne sont pas communiqués de façon claire, entièrement transparente et détaillée aux ministères concernés. Les procédures varient d'une région à l'autre et au sein même de l'AC. Le SPPC informe les administrateurs généraux et le DPF des ministères concernés des tarifs, sans toutefois leur fournir régulièrement un nombre suffisant de renseignements précis sur les coûts prévus;
- **conditions standard :** Chaque groupe juridique rédige ses PE de façon indépendante. Aucune direction n'est responsable de déterminer des conditions communes. En ce qui concerne le recouvrement des coûts et les recettes perçues, aucun niveau de service n'a été établi ou approuvé, même si certains efforts ont été accomplis à cet égard.

Recommandation

2. *Le DAPP de la DPREG devrait établir des conditions normalisées qui traitent du mandat indépendant du SPPC, des énoncés de service, de la procédure de notification des nouveaux dossiers, de la facturation et du règlement des différends en matière de facturation pour les PE. Dans la mesure du possible, de telles conditions devraient être adoptées pour chaque ministère ou organisme client.*

3.2 CADRE DE CONTRÔLE DE LA GESTION

Jusqu'à ce que les RNC soient remplacées par une source de financement plus pratique et stable, le CCG du SPPC qui régit les processus de gestion des RNC et de recouvrement des coûts doit être renforcé, car il est mal documenté. Les processus de contrôle financier et opérationnel doivent être améliorés pour créer un environnement de contrôle polyvalent permettant de gérer les recettes avec efficacité.

3.2.1 POLITIQUES ET PROCÉDURES ORGANISATIONNELLES

Il est nécessaire de normaliser et de documenter les politiques et les procédures du SPPC dans l'intérêt du personnel pour favoriser l'utilisation d'une méthode de recouvrement des coûts uniforme dans toutes les régions et à l'AC. Actuellement, les procédures et les contrôles internes varient d'une région à l'autre et au sein même de l'AC.

Critère : Les politiques, procédures et lignes directrices sont communiquées aux personnes appropriées en temps opportun.

Il est essentiel d'avoir des directives et des procédures écrites et détaillées pour ce qui est des processus de gestion des recettes. Les pratiques consignées par écrit établissent un lien entre les buts, les objectifs et les activités quotidiennes d'une organisation. Un manque de procédures écrites accroît le risque d'erreurs qui pourraient nuire au recouvrement des recettes et à l'efficacité des activités. En outre, les procédures écrites sont utiles pour former les employés actuels et les nouveaux employés, et constituent une ressource précieuse dans l'éventualité où un employé quitterait l'organisation. Les procédures devraient comprendre suffisamment de renseignements pour qu'une personne qui connaît mal les activités de l'organisation puisse assumer son rôle et ses responsabilités de façon adéquate et dans les limites prédéfinies. Les entretiens avec la direction et le personnel de soutien administratif du SPPC ont permis de constater que les pratiques en matière de facturation et de gestion des recettes sont incohérentes.

La DFA du SPPC est chargée de rédiger et de communiquer les directives et les procédures, en plus d'interpréter les politiques et de donner des conseils d'expert sur la gestion financière. Elle peut rédiger des directives ou des procédures pour préciser davantage les politiques du SCT. Elle fait connaître les politiques, les directives et les procédures nouvelles ou actualisées en envoyant des avis par courriel ou au moyen de bulletins d'information financière et les publie dans le site intranet du SPPC. Quant au PG et au DPP, ils sont responsables de la communication des politiques générales en matière de poursuites.

Le SPPC a adopté l'approche, les pratiques et les procédures de son PSG, lesquelles reposent sur la Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes, la Directive sur la gestion des comptes débiteurs et la Politique sur les services communs du SCT ainsi que la LGFP. Le SPPC n'a édicté aucune directive organisationnelle sur la gestion des recettes et les RNC. Pour les RNC, outre le Protocole national de comptabilisation du temps (PNCT) et les procédures de base que certaines régions ont mises en place toutes seules, il n'existe aucune procédure normalisée et

intégrée aux politiques que les gestionnaires et le personnel de soutien administratif du SPPC peuvent consulter pour obtenir des indications sur le traitement et l'approbation des factures.

Les vérificateurs ont remarqué que les méthodes de gestion des recettes et les contrôles internes relatifs aux principaux contrôles suivants ne sont pas adéquatement documentés :

- la facturation (pour assurer la comptabilisation de toutes les heures);
- l'examen de la qualité des factures;
- les procédures de démarcation à la fin d'une période;
- le recouvrement, les différends et le suivi.

La mise en place de directives et de procédures visant à améliorer les contrôles susmentionnés réduirait considérablement le risque que les heures recouvrables ne soient pas facturées et veillerait à ce que les heures facturables soient consignées de façon exacte et complète pour comptabiliser les recettes en temps opportun.

L'absence de documentation sur les procédures, les systèmes et les contrôles pertinents a occasionné un manque d'uniformité dans le mode d'administration de la gestion des recettes. Plus particulièrement, il s'agit d'un des facteurs qui contribuent au non-recouvrement de la totalité des recettes auprès des ministères concernés et à d'autres irrégularités observées dans le traitement des heures et la préparation des factures à la grandeur du SPPC, lesquelles sont étudiées dans le présent rapport.

Recommandation

3. *De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait établir des politiques et des procédures normalisées et adaptées aux processus opérationnels et financiers des régions et de l'AC du SPPC en ce qui concerne les RNC. Des recommandations sont formulées dans les sections du rapport qui traitent des problèmes de procédure de façon approfondie.*

3.2.2 SURVEILLANCE ET GOUVERNANCE

Le cadre de gestion des recettes doit être renforcé pour assurer l'uniformité de la méthode de gestion des recettes et de recouvrement des coûts ainsi que le caractère adéquat des processus de surveillance, de contrôle et de production de rapports à l'échelle organisationnelle et régionale.

Critère : La haute direction étudie les renseignements opportuns sur la gestion des recettes et le recouvrement des coûts afin de prendre des décisions. Des priorités et des objectifs opérationnels sont fixés pour toutes les activités principales, sont consignés et sont reliés à des priorités et à des objectifs stratégiques.

Bien qu'il ne soit pas expressément mentionné dans la Politique sur les services communs du SCT, le SPPC est généralement reconnu comme un prestataire de services obligatoires au titre de cette politique. Son financement repose sur des crédits et le recouvrement des coûts, par l'intermédiaire d'une autorisation de crédit net. Comme le souligne son Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011, le SPPC a l'autorisation de recouvrer les coûts des services juridiques

fournis aux organismes d'enquête fédéraux. Toutefois, le rapport mentionne que, de concert avec les organismes centraux, le SPPC propose d'étudier des options en vue d'adopter un régime de financement qui éliminerait la nécessité de recouvrer les coûts. Nous estimons que le SCT a accompli peu de progrès ou transmis peu d'indications de façon continue en ce qui concerne les différends en matière de recouvrement des recettes et les problèmes posés par le modèle de financement. Le SPPC mène ses activités dans ce contexte.

De surcroît, nous nous sommes aperçus que la haute direction ne contrôle pas, ne surveille pas et ne planifie pas de façon intégrée la gestion des recettes. Les pertes de recettes et les problèmes de facturation qui touchent une région ou l'AC sont mal communiqués. De plus, aucune mesure n'est prise de manière coordonnée à leur égard. Sans un cadre de gestion des recettes rigoureux, le SPPC risque de ne pas pouvoir veiller à ce qu'une méthode de gestion des recettes et de recouvrement des coûts uniforme et rationnelle soit mise en œuvre et soutenue par des processus de surveillance, de contrôle et de production de rapports adéquats à l'échelle organisationnelle et régionale.

Recommandation

- 4. De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait renforcer le cadre de gestion des recettes en examinant et en améliorant les rôles et les responsabilités ainsi que les principales exigences des politiques et des procédures pour les activités régionales et l'AC. Elle doit réfléchir à la possibilité de former un comité mixte sur les finances et les poursuites réglementaires et économiques aux fins de la planification et du contrôle de la gestion des recettes.*

3.2.3 RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Les rôles et les responsabilités liés au recouvrement des coûts et aux recettes à l'échelle organisationnelle ne sont pas consignés par écrit, à l'exception des processus généraux de comptabilisation du temps. Les responsabilités varient d'une région à l'autre et au sein même de l'AC dans les domaines de la facturation, de la comptabilisation du temps et de la perception des recettes.

Critère : Les responsabilités et les rôles des parties concernées devraient être clairement définis et bien communiqués.

Il est essentiel de définir clairement et de bien communiquer les responsabilités et les rôles pour favoriser la responsabilisation et la prise en charge. Au SPPC, le personnel de la DFA et de la DPREG œuvrant à l'AC, les procureurs fédéraux en chef (PFC) et le personnel des poursuites des régions assument ensemble la responsabilité de gérer les recettes. De plus, le personnel financier du PSG établi à l'AC et dans les régions apporte du soutien au SPPC. Les responsabilités et les rôles du SPPC et du PSG en ce qui concerne les tâches administratives connexes que le PSG accomplit pour le compte du SPPC ne sont pas clairement décrits ou mis en œuvre uniformément dans chaque région.

Le niveau de pouvoir requis pour gérer des PE et des ententes relatives aux recouvrements des coûts est indiqué dans le tableau des pouvoirs délégués du SPPC. Conformément à ce pouvoir, les administrateurs désignés peuvent signer des PE ou des accords contractuels similaires avec d'autres ministères, des sociétés d'État et d'autres organismes afin de recouvrer les dépenses engagées par le SPPC au départ. Les agents délégués, y compris les PFC, les directeurs généraux et la DPF, peuvent mettre en place et signer des ententes sur le service à la clientèle avec les ministères et les organismes concernés relativement à la prestation de services juridiques. Toutefois, nous avons relevé un nombre peu élevé de PE ou d'accords contractuels en place et pas assez d'ententes officielles sur la facturation avec les ministères concernés. En outre, la surveillance des factures est minimale, puisque le tableau des pouvoirs délégués ne contient aucune définition quant à l'approbation des factures.

Compte tenu du partage des responsabilités entre certaines unités organisationnelles décentralisées du SPPC et du PSG, il faut bien définir et documenter les responsabilités et les rôles pour assurer une saine gestion des recettes.

Recommandation

5. *De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait veiller à ce que les responsabilités et les rôles du personnel chargé de la comptabilisation et de la gestion des factures ainsi que de la perception des recettes auprès des ministères concernés soient consignés correctement, communiqués et examinés périodiquement et qu'ils respectent les politiques applicables du SCT.*

3.2.4 CONTRÔLE ET PRODUCTION DE RAPPORTS

La direction devrait examiner suffisamment de renseignements opportuns (comptes impayés, relevés mensuels, etc.) de façon plus approfondie pour comprendre, contester et résoudre les questions associées au recouvrement des coûts.

Critère : Un processus efficace est en place pour contrôler activement l'état des pratiques de gestion et des contrôles liés au traitement des transactions et à la gestion des recettes et en rendre compte.

Dans la Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT, on entend par contrôle les activités établies par la DPF pour surveiller la mise en œuvre de la Directive à l'échelle de l'organisation. Ces activités devraient permettre à la DPF de porter à l'attention du DPP les difficultés majeures, les lacunes en matière de rendement ou les problèmes de conformité, de formuler des solutions et de signaler les problèmes de rendement ou de conformité graves au Bureau du contrôleur général. Elles devraient aussi aider la DPF à informer les PFC et les gestionnaires supérieurs des problèmes de conformité graves.

D'après la Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT, les contrôles internes incluent la responsabilité de la DPF de veiller à ce que les contrôles internes aux fins de l'administration des comptes débiteurs soient établis et mis en place et comprennent à tout le moins ce qui suit :

- la répartition adéquate des fonctions relatives à l'octroi de crédits, aux recouvrements, à la mise à jour des dossiers comptables, au traitement et au rapprochement des sommes et aux radiations;
- l'élaboration de pistes complètes de vérification pour suivre toutes les demandes de remboursement depuis la transaction qui a donné lieu à la dette jusqu'à son règlement définitif;
- l'instauration et la surveillance de mécanismes de mesure axés sur les résultats;
- la rédaction de rapports réguliers sur les activités financières et non financières du portefeuille, y compris des relevés chronologiques des comptes débiteurs, et leur diffusion aux cadres supérieurs.

Les observations des vérificateurs sur chacun de ces contrôles internes sont les suivantes.

Séparation des tâches – Nous avons relevé une séparation des tâches entre la DFA et la DPREG. En revanche, peu d'activités sont entreprises pour surveiller et valider l'exactitude et l'exhaustivité des factures envoyées aux ministères et aux organismes concernés. Comme l'indique la section 3.2.3, les responsabilités et les rôles à l'égard de la gestion des recettes ne sont pas définis adéquatement. Voilà pourquoi il faudrait envisager de séparer les tâches de façon appropriée au moment d'appliquer les recommandations des vérificateurs.

Exhaustivité des pistes de vérification des recettes – Le SPPC a recours à un système de comptabilisation du temps (iCase) et à un système financier (SIGF) pour produire des factures et en effectuer le suivi. Nous avons constaté que les risques associés à la communication de l'information financière sont plus élevés que la normale, puisque l'environnement de contrôle du système iCase ne permet pas de veiller à ce que toutes les heures recouvrables soient correctement comptabilisées et facturées par la suite. De plus, le système financier ne comporte aucune fonction consacrée aux comptes débiteurs et n'est pas intégré au système iCase. À l'heure actuelle, chaque région utilise un processus manuel, c'est-à-dire des feuilles de calculs, pour effectuer le suivi des heures facturées par rapport aux recettes perçues dans le système financier. Toutefois, aucun de ces processus n'est contrôlé ou synthétisé centralement. En conséquence, les recettes ne sont pas comptabilisées dans le système financier lorsque le travail est terminé. Enfin, les vérificateurs ont constaté qu'en général, aucun contrôle ne vérifie l'exhaustivité de la facturation et de la perception dans ces deux systèmes cruciaux.

Contrôle – Il y a un manque de surveillance interne permettant d'effectuer le suivi des problèmes de gestion des recettes et d'en informer la haute direction tous les mois ou les trimestres. De surcroît, aucune procédure, aucune ligne directrice ou aucun mécanisme de communication ne fournit assez d'information pour permettre de cerner les questions qui posent problème ou assez de précisions sur l'état des dossiers problématiques, des recettes contestées et des recouvrements de coûts menacés. En 2009-2010, environ 2 800 000 \$ de recettes provenant de poursuites n'ont pas été recouverts. En 2008-2009, c'est une somme de 1 500 000 \$ qui n'a pas été recouvrée. Nous avons noté que la direction a pris des mesures correctives pour la clôture de l'exercice 2010-2011 afin de veiller à ce que le déficit des années subséquentes diminue.

Rapports financiers et non financiers périodiques – Les rapports sur la situation financière (RSF) sont préparés mensuellement (à compter d'août) par chaque région, regroupés par la DFA

à l'AC et distribués à la haute direction. Ils représentent en grande partie des rapports de gestion du budget et des dépenses. Ils contiennent des estimations des recettes à partir du deuxième trimestre de l'exercice financier et présentent des estimations des recettes en fonction du temps comptabilisé à ce jour et prévu jusqu'à la fin de l'exercice financier ainsi que les recouvrements actuels.

Nous nous attendions à trouver des rapports périodiques sur la gestion des recettes qui fourniraient des renseignements supplémentaires à ce sujet, en particulier sur les frais qui ont été facturés ou non (p. ex. travail en cours), les montants non recouvrables, les montants en litige et les relevés chronologiques des comptes débiteurs. Ce n'était pas le cas. En outre, il n'y avait aucun commentaire sur les écarts, les nouvelles tendances liées au niveau d'activité, la facturation et la perception.

En résumé, l'amélioration des contrôles du suivi et de la production de rapports permettrait au SPPC d'accroître l'efficacité de sa fonction de gestion des recettes et de fournir des renseignements précis à la direction en temps opportun.

Recommandation

6. *La DPF devrait améliorer et renforcer les processus et les contrôles relatifs à la facturation afin de rapprocher les données des systèmes de production de rapports iCase et SIGF en temps opportun.*
7. *La DPF devrait renforcer les rapports financiers et les rapports de rendement axés sur les risques qui sont destinés à la haute direction et qui comprennent des indicateurs de rendement clés, comme le temps facturé ou non dans le système iCase, les comptes impayés et les comptes contestés.*

3.2.5 BUDGÉTISATION ET PRÉVISION

Le processus à suivre pour contrôler les recettes prévues par rapport aux crédits budgétés ainsi qu'aux recettes nettes en vertu d'un crédit et produire des rapports à ce sujet n'est pas rigoureux et bien compris dans les régions. En outre, le processus servant à gérer les factures et à les transmettre aux ministères et aux organismes concernés n'est pas bien établi.

Critère : Le financement axé sur les crédits est alloué de façon appropriée et les recettes sont contrôlées par rapport aux dépenses engagées en temps opportun.

La Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes du SCT stipule ceci : « Toute allocation de ressources doit s'orienter vers la nette dépendance d'une activité sur les crédits. Le crédit net lie d'une façon explicite les recettes et les dépenses de façon à ce que les gestionnaires aient à gérer non seulement le budget des dépenses, mais aussi celui des recettes. Avec un crédit net, ils ne peuvent dépenser les fonds qu'ils ne reçoivent pas. Les gestionnaires sont donc incités à gérer à la manière du secteur privé. »

Lors de sa création en tant qu'organisation indépendante en 2006, le SPPC a hérité d'un modèle « mixte » pour financer la prestation de services de poursuites réglementaires et économiques. Ce modèle comporte une combinaison de fonds alloués et de recouvrements auprès de ministères et d'organismes, de sociétés d'État et d'organisations non fédérales. Le budget alloué original a été créé au moment de la constitution du SPPC par la réaffectation des portions pertinentes du budget du MJ. Les budgets de crédits ont été alloués aux ministères concernés auxquels ils se rapportaient à l'origine. La DFA a ensuite affecté des crédits aux régions et à l'AC selon les niveaux d'activité budgétés à cette époque. Les services de poursuites sont seulement facturés aux ministères responsables une fois que leurs crédits budgétaires fixes sont totalement épuisés. Les coûts totaux à recouvrer sont facturés aux ministères et aux organismes ne bénéficiant d'aucune allocation budgétaire grâce à l'autorisation relative aux RNC. Puisqu'elle est fixe, l'allocation par ministère concerné n'est pas rajustée selon les priorités et le volume de travail du SPPC. En outre, les poursuites que le SPPC mène sur les nouvelles lois ne sont pas toujours financées. Par ailleurs, les décisions prises quant à l'affectation des crédits budgétaires et à la facturation une fois que le budget est épuisé sont mal consignées ou justifiées.

En 2009-2010, les poursuites réglementaires et économiques ont été financées par des crédits de 7,6 M\$ et une autorisation de dépenser les RNC de 11,3 M\$ pour régler les dépenses salariales et les dépenses de fonctionnement. Cette situation a entraîné un déficit d'environ 2,8 M\$ puisque les dépenses totales se sont élevées à près de 22 M\$ pour les poursuites réglementaires et économiques (voir les tableaux 1 et 2).

Tableau 1

Sommaire financier du recouvrement des coûts pour 2009-2010	
Total des heures recouvrables dans iCase* (en date du 28 novembre 2010)	21 597 409 \$
Financement alloué	7 682 899 \$
Recouvrement de RNC (SIFM)	<u>11 151 114 \$</u>
Écart	<u>(2 763 396) \$</u>

* Le total exclut les 4 000 000 \$ en heures non recouvrables qui ont été codées par erreur comme étant recouvrables.

Tableau 2

Dépenses réelles du SPPC en 2009-2010*	
Poursuites liées aux drogues, au <i>Code criminel</i> et au terrorisme	108 100 000 \$
Poursuites réglementaires et économiques	17 800 000 \$
Services internes	<u>21 100 000 \$</u>
Dépenses totales du SPPC	<u>147 000 000 \$</u>
Excédent lié aux activités	<u>12 200 000 \$</u>

*Source : Rapport annuel du SPPC 2009-2010

Nous venons à la conclusion que chaque année, les dépenses du SPPC liées aux poursuites réglementaires et économiques sont supérieures au total des crédits et des RNC recouvrées. Comme le souligne le présent rapport, cet écart est partiellement attribuable à l'absence d'un mécanisme rigoureux de gestion des recettes et de recouvrement des coûts auprès des ministères concernés. En ce qui a trait aux poursuites réglementaires et économiques, les dépenses et les recettes sont traitées de façon indépendante. Autrement dit, le SPPC ne semble pas déterminer ses dépenses en fonction des recettes qu'il génère. Le DPP a le mandat de mener toutes les poursuites qui sont dans l'intérêt public, en dépit de la source de financement.

Nous avons relevé plusieurs cas de comptes contestés par d'autres ministères. Dans la plupart des cas, le SPPC n'aurait pas précisé clairement aux ministères et aux organismes concernés les services juridiques à recouvrer par prélèvement de fonds alloués ou une facture directe. Par exemple, un ministère peut recevoir une facture à la fin de l'exercice concernant une poursuite dont il ignorait l'existence parce qu'il n'est pas l'organisme d'enquête ayant porté l'accusation à l'origine de la poursuite. Ainsi, il est difficile pour les ministères et les organismes concernés de planifier et d'engager des fonds chaque trimestre afin de disposer du montant nécessaire pour régler les dépenses occasionnées par des poursuites pendant l'exercice. Cette situation entraîne un risque financier supplémentaire pour le SPPC.

En conclusion, la méthode de planification, de budgétisation et de prévision risque de ne pas être viable, car elle repose seulement sur une affectation historique.

Recommandation

8. *La DPF devrait concevoir et élaborer pour chaque ministère responsable un processus rigoureux de prévision et de contrôle du budget alloué et de la gestion des recettes qui cadre avec les priorités réglementaires et économiques et les allocations de ressources actuelles dans le contexte du modèle de financement mixte du SPPC.*
9. *De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait mettre en place un processus de facturation, de prévision et de production de rapports transparent pour que les ministères concernés soient informés de leurs obligations financières envers le SPPC en temps opportun.*

3.2.6 GESTION DES RISQUES

Peu d'information est transmise à la direction sur les risques associés aux comptes non recouvrables et les perceptions contestées.

Critère : Les risques devraient être cernés, évalués et gérés. Des processus de règlement des différends avec les ministères clients sont en place pour les problèmes opérationnels, les risques financiers et le rendement.

Selon le Cadre stratégique de gestion du risque du SCT, la gestion intégrée du risque est une démarche systématique, continue et proactive visant à comprendre, à gérer et à communiquer les

risques du point de vue de l'ensemble de l'organisation. Elle favorise la prise de décisions stratégiques qui contribuent à l'atteinte des objectifs globaux de l'organisation.

Nous avons constaté et signalé que la faiblesse des politiques, des processus et des contrôles internes et que la surveillance limitée restreignent la capacité du SPPC à recouvrer la totalité des fonds qu'il devrait recevoir, ce qui réduit les recettes de fonctionnement destinées aux poursuites réglementaires. De plus, le SPPC éprouve de la difficulté à recouvrer des montants auprès de ministères concernés, en partie à cause de l'absence de PE et de l'incertitude entourant le pouvoir de recouvrement prévu dans la Politique sur les services communs du SCT. Le SPPC risque d'avoir peu de recours à sa disposition pour garantir que les ministères paient le temps imputé à un dossier. En outre, les risques majeurs, tels que les comptes contestés, le manque de contrôle en ce qui concerne le traitement des recettes et les services non facturés, sont communiqués à la haute direction de façon sporadique.

D'après nos observations, aucune méthode de gestion des risques rigoureuse n'atténue les risques susmentionnés et la perte de recettes pour l'organisation.

Recommandation

10. De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait concevoir, élaborer et mettre en place une approche officielle pour gérer les risques associés aux RNC. Les risques (p. ex. les comptes contestés et les comptes non facturés au-delà de seuils de tolérance prédéterminés) et l'état des stratégies d'atténuation et des contrôles devraient être communiqués à la haute direction de façon régulière.

3.3 RESPECT DES POLITIQUES

L'équipe de vérification a observé que le SPPC ne s'est pas entièrement conformé aux politiques et aux directives du SCT pendant la période visée par la vérification. Un certain nombre de pratiques administratives doivent être renforcées pour assurer une conformité totale. Les contrôles financiers sont des mécanismes et des processus qui jouent un rôle important pour garantir la conformité des ministères à la Politique sur les services communs, à la Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes et à la Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT.

3.3.1 COMPTABILISATION DU TEMPS, CRÉATION DE DOSSIERS ET EXAMEN DE LA QUALITÉ

Le SPPC doit renforcer l'examen de la qualité des pratiques et des contrôles liés à la comptabilisation du temps, à la création de dossiers et à la facturation.

Critère : Les systèmes, contrôles et pratiques sont conformes à la LGFP ainsi qu'aux procédures et aux systèmes d'enregistrement des coûts du SCT. Les coûts des services juridiques sont comptabilisés de façon adéquate et transparente, recouverts auprès des ministères clients en temps opportun et accompagnés de pièces justificatives.

L'exactitude et l'exhaustivité des données de comptabilisation du temps contribuent à l'efficacité de la planification, du financement et de la gestion des activités organisationnelles. Tous les praticiens du droit (procureurs et parajuristes) doivent consigner leur temps dans le système iCase, conformément au PNCT du SPPC. Le PNCT stipule que « pour assurer l'intégrité des données, le temps doit être consigné chaque jour ou dès que possible par la suite. » De plus, il fournit certaines indications quant aux normes administratives régissant la création de dossiers et à la responsabilité des gestionnaires de contrôler la validité et l'intégrité des renseignements consignés. Nos observations ont trait à ces dispositions.

Création de dossiers : Le SPPC recouvre des recettes auprès de 36 ministères et organismes différents. Il y a 187 numéros de commande (p. ex. portefeuilles, initiatives ou directions au sein d'un ministère client). Nous avons constaté un manque de rigueur dans la création de nouveaux dossiers pour les ministères et les organismes concernés. La définition d'un dossier recouvrable ou non recouvrable et les critères à remplir sont incomplets. Par exemple, on ne sait pas toujours avec certitude quel ministère responsable devrait recevoir la facture des services de poursuites, particulièrement dans les cas où la Gendarmerie royale du Canada porte des accusations ou ceux qui mettent en jeu de nombreuses accusations et lois. La détermination du ministère responsable repose souvent sur l'expérience des procureurs, des administrateurs du système iCase et du personnel administratif. Faute d'une définition et de critères clairs, les dossiers non facturés risquent de ne pas être décelés, en particulier si le personnel est inexpérimenté.

Comptabilisation du temps : Nous avons observé que le temps facturable n'est pas toujours consigné dans le système iCase en temps opportun. En 2009-2010, environ 1,5 M\$ sur 2,8 M\$ de temps facturables n'ont pas été recouverts (voir le tableau 1 à la section 3.2.5) parce que le temps a été consigné ou modifié (c.-à-d., les coûts ont été réaffectés à un autre ministère concerné) dans

le système iCase après l'envoi des factures trimestrielles. Même si la conformité globale au PNCT est jugée satisfaisante pour la majorité des employés, puisque 66 p. 100 du temps est consigné au cours de la première semaine (voir le tableau 3 sur l'analyse des données de comptabilisation du temps), nous avons remarqué que la date de démarcation pour la facturation en fin d'exercice était le 31 mars 2010, ce qui n'accorde même pas aux procureurs et aux parajuristes un jour de grâce pour consigner leurs heures, afin qu'elles soient incluses dans les factures. Par ailleurs, dans le système iCase, aucune procédure ou aucun contrôle automatisé ne permet de détecter et de prévenir la consignation de temps dans un mois antérieur ou de consigner du temps après l'envoi du relevé de fin de mois ou de trimestre. De plus, l'organisation n'a diffusé aucune communication particulière pour garantir que tout le temps facturable est consigné d'ici la date de démarcation pour 2009-2010. Toutefois, la direction a transmis aux employés des messages en mars 2011 pour leur rappeler l'importance de consigner correctement leur temps avant la fin de l'exercice financier 2010-2011.

Le 20 février 2010, le SPPC a mis en place une politique sur les heures supplémentaires¹ en réaction à la décision arbitrale rendue au sujet du groupe Droit le 23 octobre 2009. Cette politique oblige les avocats à rapprocher leurs heures de travail à la fin de chaque période de 4 semaines (28 jours civils consécutifs) de façon opportune pour que leurs heures supplémentaires admissibles soient payées. La direction estime que globalement, la politique devrait améliorer la conformité au PNCT. Toutefois, l'équipe de vérification fait observer qu'il est peut-être encore nécessaire d'envoyer des rappels supplémentaires aux employés lorsque la date de fin d'une période financière ne correspond pas à la date du cycle de quatre semaines aux fins du rapprochement des heures supplémentaires (p. ex. le 31 mars).

¹ Politique sur les heures de travail, les heures supplémentaires, les congés exceptionnels, le temps de déplacement et le remboursement des frais de repas pour le groupe du Droit (LA)

Tableau 3

Analyse des entrées de temps recouvrable (1^{er} avril 2009 à novembre 2010)		
Nombre de jours¹	Nombre d'entrées	Pourcentage
- 110 à - 1 ²	267	0,52 %
0 à 6	33 963	65,98 %
7 à 13	6 130	11,91 %
14 à 20	4 257	8,27 %
21 à 27	3 189	6,2 %
28 à 59	3 440	6,68 %
60 à 89	175	0,34 %
90 à 119	31	0,06 %
120 à 149	16	0,03 %
150 à 179	1	0 %
180 à 367	5	0,01 %
Total	51 474	100 %

Remarques

1. Le système iCase n'enregistre que la dernière date de modification. Si les heures ont été travaillées le 1^{er} juin, consignées dans le système iCase le 2 juin et modifiées le 30 juin (p. ex., pour corriger une erreur typographique), on considérera qu'elles ont été entrées le 30 juin, pas le 2 juin.

2. Le nombre de jours négatif signifie que les données ont été entrées dans le système iCase avant l'exécution du travail. Certaines de ces entrées se rapportent à des tâches administratives, notamment des formations, ce qui est légitime. Toutefois, un grand nombre d'heures concernent des dossiers et pourraient être inappropriées.

Examen de la qualité : Nous avons observé de nombreuses contradictions dans la facturation par suite de la consignation de données inexactes dans le système iCase au moment de la création des dossiers. En outre, aucun tableau des pouvoirs délégués ne définit la responsabilité d'approuver ou d'examiner les factures avant leur envoi. L'exactitude et l'exhaustivité des factures produites par l'AC ne sont pas examinées par le PFC régional ou les procureurs responsables des portefeuilles avant d'être envoyées aux ministères ou aux organismes concernés. Finalement, les agents financiers et le personnel administratif qui préparent les relevés et les factures ne possèdent généralement pas assez de connaissances ou d'expérience juridique pour déterminer le ministère responsable des lois et, au bout du compte, veiller à ce que les factures soient acheminées à la bonne organisation. En règle générale, des vérifications supplémentaires seraient bénéfiques pour le processus entier, car elles permettraient de déceler des erreurs et d'améliorer la qualité globale des factures.

Pendant l'exercice financier 2009-2010, plus de 4 000 000 \$ ont été codés par erreur comme étant recouvrables. Dans un autre cas, environ 200 000 \$ ont été initialement associés à un dossier que l'on supposait être non recouvrable. Cependant, lors d'un examen ponctuel effectué après la clôture de l'exercice financier, la DPREG a déterminé que le dossier était recouvrable,

mais le montant a dû être pris en charge par le SPPC. Sans une méthode d'examen de la qualité systématique et axée sur les risques, de telles pertes de recettes risquent de se reproduire.

Recommandation

11. *La DAPP de la DPREG devrait améliorer et normaliser les critères d'acceptation et les procédures de création de dossiers pour accroître l'exactitude et l'exhaustivité des données de facturation relatives aux dossiers recouvrables lors de l'étape initiale d'une affaire.*
12. *La DPF devrait établir des processus et des contrôles pour détecter le temps non facturé, mais comptabilisé dans le système iCase et renforcer les procédures de démarcation de fin d'exercice afin de consigner les factures pour le 31 mars ainsi que pour chaque trimestre de facturation.*
13. *De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait accroître les procédures d'examen de la qualité dont les relevés doivent faire l'objet avant leur envoi.*

3.3.2 TAUX DE FACTURATION ET DÉBOURS

Les tarifs facturés aux autres ministères sont établis conjointement avec le MJ.

Critère : Les dispositions des politiques sont formulées en consultation avec les ministères et les organismes clients. Des normes de service et de rendement utiles et concrètes régissent la prestation des services obligatoires.

La Politique sur les services communs du SCT stipule que les OSC sont responsables d'établir, de concert avec les ministères et les organismes clients, des normes de service et de rendement utiles et concrètes pour la prestation des services obligatoires. De plus, elle précise que les OSC sont tenues de recommander au SCT les tarifs que l'on doit demander pour l'utilisation des services obligatoires non financés par des crédits et de consulter les ministères concernés. *(Remarque : La Politique a été modifiée pour la dernière fois avant la création du SPPC. Par conséquent, le SPPC ne figure pas dans la liste des OSC.)*

Pendant la vérification, nous avons pris note que les taux horaires facturés par le SPPC sont communiqués aux administrateurs généraux et au DPF des ministères et des organismes concernés. Les taux facturés pour les services de poursuites, qui reposent sur la méthode d'établissement des coûts et la structure de taux du MJ, sont approuvés annuellement par le ministre de la Justice et PG et le SCT. Il est possible que les coûts réels des services de poursuites fournis par le SPPC soient remis en question.

En ce qui concerne le recouvrement des débours (p. ex. honoraires des témoins experts), nous avons constaté que ces coûts sont directement transmis aux ministères et organismes au moyen de deux processus différents. Comme on considère qu'ils sont pris en considération dans les taux horaires standard, les débours de moins de 200 \$ ne doivent pas être facturés, tandis que les

débours de plus de 200 \$ sont recouverts. Nous avons remarqué que ces pratiques ne sont pas suivies systématiquement par les régions et à l'AC.

En conclusion, nous craignons que le SPPC ne respecte pas pleinement la Politique sur les services communs à l'heure actuelle à cause de ses liens historiques avec le MJ.

Recommandation

14. La DPF devrait étudier la faisabilité d'une analyse de l'établissement des coûts pour déterminer si les tarifs facturés aux ministères concernés correspondent aux structures de coûts du SPPC.

3.3.3 PROCESSUS DE FACTURATION

La fonction d'orientation et de surveillance de l'AC devrait être renforcée pour assurer une méthode de facturation nationale uniforme et des contrôles financiers de fin de période.

Critère : Les factures et les relevés de compte sont préparés en bonne et due forme (ils sont approuvés par le responsable approprié, exacts et envoyés en temps opportun et respectent les limites autorisées), acheminés par le service des finances, au besoin, et entrés dans le système financier dans les délais impartis.

La DFA produit la majorité de ses factures pour quatre (4) ministères concernés gérés centralement (Agence des services frontaliers du Canada, Agence du revenu du Canada, Environnement Canada et Industrie Canada), lesquels représentent environ 80 p. 100 des recettes totales de l'organisation. Les autres ministères et organismes sont facturés par les bureaux régionaux. La décision de préparer des factures centralement ou régionalement dépend en grande partie des préférences du ministère concerné. La plupart des ministères sont facturés tous les trimestres.

Les factures produites pendant le quatrième trimestre, qui représentent plus de 60 p. 100 des recettes annuelles, sont envoyées en deux vagues : un relevé pour la première partie du trimestre et un deuxième relevé pour la dernière semaine ou les deux dernières semaines, selon la région. Les deux relevés sont produits moins d'une journée après la fin de la période. Cette pratique, combinée à l'absence de procédures de comptabilisation du temps en fin d'exercice, n'accorde pas assez de temps après la fin de la période au personnel pour qu'il consigne toutes ses heures de travail dans le système iCase. Par conséquent, un nombre considérable d'heures n'est pas facturé aux ministères concernés lors de la clôture de l'exercice. En général, les heures facturables des deux dernières semaines de l'exercice financier ne sont pas systématiquement facturées aux ministères parce qu'il est difficile, à la fin de l'exercice, d'obtenir les codes de règlement interministériel dans les délais impartis, lesquels sont nécessaires pour recouvrer des recettes auprès d'une autre organisation gouvernementale.

La majorité du personnel régional interviewé a indiqué qu'il préférerait gérer la facturation à l'échelle locale, même s'il juge qu'il n'a pas suffisamment accès aux comptes facturés centralement en ce qui concerne les recouvrements ou les problèmes afin d'avoir une vue d'ensemble complète de la gestion des recettes dans sa région. Nous avons observé que le manque d'orientation et de surveillance empêche l'adoption d'une manière uniforme de procéder pour la facturation. Nous avons aussi remarqué que l'AC et les régions comptent un nombre minime d'employés et que la possibilité de les remplacer est quasi inexistante lorsqu'ils ne sont pas disponibles.

Pendant l'exercice financier 2009-2010, environ 800 000 \$ en temps facturable n'ont pas été facturés, même s'ils avaient été correctement consignés dans le système iCase, dont plus de 500 000 \$ pour un grand ministère. Cet oubli s'explique par des lacunes dans les processus écrits ainsi que des lacunes en matière d'orientation, de communication, de contrôle et de surveillance. Par ailleurs, le SPPC n'a aucune politique ou aucun document de procédure qui précise les ministères ou les organismes auxquels les divers services de poursuites fournis par l'organisation doivent être facturés. Les méthodes de recouvrement des coûts sont communiquées verbalement d'une personne à l'autre. Nous avons constaté que chaque région interprète les politiques, les processus et les approbations à sa manière et au cas par cas.

Bien que les processus de facturation décentralisés présentent de nombreux avantages, à défaut de rapports normalisés et uniques sur les processus collectifs, il demeure un risque que des recettes soient perdues et que les pratiques administratives soient utilisées de façon non uniforme.

Recommandation

15. La DPF devrait établir une approche et des procédures normalisées qui font la synthèse des factures gérées régionalement et centralement et en rendent compte.

3.3.4 GESTION DES COMPTES DÉBITEURS

Étant donné qu'il ne suit pas la Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT, le SPPC ne veille pas à ce que tous les comptes débiteurs du gouvernement soient gérés de façon équitable, efficiente et efficace. Dans le SIGF, il n'a aucun compte où on peut inscrire les comptes débiteurs.

Critère : Les factures et les relevés de compte sont préparés en bonne et due forme (ils sont approuvés par le responsable approprié, exacts et envoyés en temps opportun et respectent les limites autorisées), acheminés par le service des finances, au besoin, et entrés dans le système financier dans les délais impartis.

La Directive sur la gestion des comptes débiteurs a pour objectif de « [v]eiller à ce que tous les comptes débiteurs du gouvernement soient gérés de façon équitable, efficiente et efficace, tout en réduisant au minimum le risque de perte. » En outre, la Ligne directrice sur le recouvrement des comptes débiteurs du SCT classe en particulier les « sommes à recevoir d'autres ministères du

gouvernement fédéral » dans les divers types de créances gérées par les ministères qu'il peut être nécessaire de reconnaître et d'administrer dans le système ministériel de gestion des comptes débiteurs.

Nous avons pris note que les processus de gestion des comptes débiteurs sont mal conçus ou contrôlés. Comme il n'y a aucun système ou rapport organisationnel pour les « comptes débiteurs », la connaissance et le suivi des problèmes de comptabilisation du temps, des processus de facturation et des « comptes problématiques et contestés » sont insuffisants. La pratique organisationnelle consiste à envoyer un relevé de compte iCase (« facture polie ») au ministère responsable. Ce dernier examine et approuve les frais et envoie un paiement (généralement un code de règlement interministériel). Ensuite, le SPPC fait parvenir au ministère une « facture officielle », laquelle est produite par son système financier (SIGF). Il consigne seulement les recettes dans le SIGF après avoir envoyé la « facture officielle ». Par conséquent, le travail recouvrable accompli, mais pas encore payé ou réglé n'est pas consigné dans le système de comptabilité générale. Il n'existe donc aucune méthode systématique pour déterminer quel travail a été facturé (« facture polie ») et quels montants sont en souffrance. Les régions commencent à effectuer le suivi de ces montants dans leurs systèmes manuels, mais l'information ainsi recueillie n'est pas transmise à l'AC, regroupée à l'échelle nationale ou automatiquement examinée par la direction.

Les décisions de radier des factures à l'échelle régionale ou à l'AC ne sont pas transparentes, puisqu'elles ne sont pas systématiquement consignées comme des recettes et radiées dans un compte séparé. En conséquence, l'information sur les comptes problématiques ou contestés risque de ne pas être entièrement transmise à la direction. Nous avons relevé plusieurs grands ministères concernés où des problèmes liés au règlement des différends en matière de facturation sont survenus à répétition depuis 2008-2009.

Recommandation

16. La DPF devrait établir un processus contrôlé pour consigner les factures dans le système financier de façon opportune et exacte. Un grand livre auxiliaire doit être créé pour les comptes débiteurs afin de contrôler les comptes débiteurs en souffrance et d'en effectuer le suivi comme il se doit.

4.0 CONCLUSION

Pendant la vérification, la DFA a examiné le cadre de gestion des recettes du SPPC. L'équipe de vérification a constaté que le modèle de financement actuel et les relations avec certains ministères et organismes concernés posaient des difficultés au SPPC. Depuis sa création, ce dernier cherche à remplacer son modèle de financement par un modèle de crédits établi par la loi afin de veiller à ce que son financement soit compatible avec l'indépendance de la fonction de poursuites. Le SPPC collabore actuellement avec le SCT à l'élaboration d'un modèle de financement approprié.

En règle générale, nous concluons que le CCG du SPPC régissant la gestion des recettes et le recouvrement des coûts doit être renforcé pour améliorer le processus de gestion des recettes et combler les lacunes observées pendant la période visée par la vérification jusqu'à ce que les RNC puissent être remplacées par une source de financement plus adéquate pour les services de poursuites. Le cadre de contrôle général doit être amélioré, particulièrement dans les domaines des pratiques et des procédures, de la gouvernance et de la surveillance, des rôles et des responsabilités, du contrôle et de la production de rapports.

Le DPV a demandé à la DPF et à la DAPP de la DPREG de préparer un plan d'action afin de donner suite aux recommandations formulées dans le présent rapport. Le plan d'action de la direction peut être consulté à la section 5 du présent rapport. Dans un délai de six à douze mois, le DPV assurera un suivi avec la DPF et la DPREG pour garantir que le plan d'action de la direction a été mis en œuvre ou que le processus s'y rattachant va bon train.

5.0 PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Classement du risque	Recommandation	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
Autorisation de générer des recettes				
Élevé	1. De concert avec le directeur des poursuites pénales (DPP), la dirigeante principale des finances (DPF) devrait amorcer des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) au sujet du modèle de financement, de l'applicabilité de la Politique sur les services communs et des pratiques qui devraient être utilisées avec les autres ministères.	La DPF et le DPP conviennent de discuter avec le SCT des préoccupations relatives à la Politique sur les services communs du SCT, des problèmes de recouvrement de coûts auprès des ministères clients et d'une stratégie de financement à long terme.	Direction des finances et des acquisitions (DFA)	T1 – 2011-2012 * T = trimestre
Protocole d'entente				
Élevé	2. La directrice adjointe des poursuites pénales (DAPP) de la Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion (DPREG) devrait établir des conditions normalisées qui traitent du mandat indépendant du SPPC, des énoncés de service, de la procédure de notification des nouveaux dossiers, de la facturation et du règlement des différends en matière de facturation pour les protocoles d'entente (PE). Dans la mesure du possible, de telles conditions devraient être adoptées pour chaque ministère ou organisme client.	La DAPP de la DPREG élaborera un modèle de PE pour les ministères et les organismes auprès desquels le SPPC recouvre des coûts. Le modèle comprendra un énoncé des services fournis, des conditions normalisées, des dispositions en matière de facturation et des procédures de règlement des différends et une estimation des coûts. Le PE stipulera que le SPPC conservera sa pleine indépendance dans l'exercice de sa fonction de poursuivant tout en fournissant les services demandés.	DPREG	T4 – 2011-2012

Classement du risque	<i>Recommandation</i>	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
Politiques et procédures				
Élevé	3. <i>De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait établir des politiques et des procédures normalisées et adaptées aux processus opérationnels et financiers des régions et de l'administration centrale (AC) du SPPC en ce qui concerne les recettes nettes en vertu d'un crédit (RNC).</i>	Avec l'aide de la DAPP de la DPREG, la DPF convient de formuler et de mettre en place une directive en matière de gestion financière sur les RNC qui décrira les normes et les attentes relatives à une gestion financière saine et au contrôle à la grandeur de l'organisation. Elle sera conforme à la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , aux politiques du SCT et au Cadre de responsabilisation de gestion. Son objectif consistera à établir un cadre de gouvernance de la gestion financière solide qui exposera clairement les lois et les politiques, les pouvoirs et les obligations redditionnelles, les rôles et les responsabilités, les exigences et les processus (planification, budgétisation, facturation, consignation et production de rapports) qui entraîneront un certain nombre de résultats financiers et administratifs positifs s'ils sont respectés. La directive sera communiquée aux gestionnaires délégués et publiée dans le site intranet du SPPC.	DFA	T2 – 2012-2013

Classement du risque	<i>Recommandation</i>	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
Surveillance et gouvernance				
Élevé	4. <i>De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait renforcer le cadre de gestion des recettes en examinant et en améliorant les rôles et les responsabilités ainsi que les principales exigences des politiques et des procédures pour les activités régionales et l'AC. Il faut envisager la possibilité de former un comité mixte sur les finances et les poursuites réglementaires et économiques aux fins de la planification et du contrôle de la gestion des recettes.</i>	La DPF et la DAPP de la DPREG conviennent de former un groupe de travail sur les RNC planifier et surveiller les questions opérationnelles et stratégiques liées à la gestion des recettes. Les nouveaux développements relatifs au groupe de travail seront périodiquement communiqués au comité des finances et des acquisitions. En outre, les responsabilités et les rôles du groupe de travail, dont les exigences à respecter concernant les procédures, seront décrits dans la directive en matière de gestion financière sur les RNC, conformément à la recommandation n° 3.	DFA et DPREG	T4 – 2011-2012
Rôles et responsabilités				
Moyen	5. <i>De concert avec la DAPP de la DPREG, la DPF devrait veiller à ce que les responsabilités et les rôles du personnel chargé de la comptabilisation et de la gestion des factures ainsi que de la perception des recettes auprès des ministères concernés sont consignés correctement, examinés périodiquement et communiqués et qu'ils respectent les politiques applicables du SCT.</i>	Les responsabilités et les rôles du groupe de travail seront décrits dans la directive en matière de gestion financière sur les RNC, conformément à la recommandation n° 3. Le contrôle de la conformité sera inclus dans la directive et sera assuré par la DFA. La Direction veillera à la conformité en effectuant des examens et d'autres évaluations.	DFA	T2 – 2012-2013

Classement du risque	Recommandation	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
Contrôle et production de rapports				
Élevé	6. <i>La DPF devrait améliorer et renforcer les processus et les contrôles relatifs à la facturation afin de rapprocher les données des systèmes de production de rapports iCase et Système intégré de gestion financière en temps opportun.</i>	Les processus financiers relatifs aux RNC seront décrits dans la directive en matière de gestion financière sur les RNC, conformément à la recommandation n° 3.	DFA	T2 – 2012-2013
Élevé	7. <i>La DPF devrait renforcer les rapports financiers et les rapports de rendement axés sur les risques qui sont destinés à la haute direction et qui comprennent des indicateurs de rendement clés, comme le temps facturé ou non dans le système iCase, les comptes impayés et les comptes contestés.</i>	Le SPPC contrôle le rendement financier en cours d'exercice et en rend compte dans son rapport sur la situation financière (RSF). Le rapport sera rajusté de façon à fournir des renseignements supplémentaires sur le rendement à l'égard des RNC.	DFA	T2 – 2011-2012
Budgétisation et prévision				
Moyen	8. <i>La DPF devrait concevoir et élaborer un processus rigoureux de prévision et de contrôle du budget alloué et de la gestion des recettes pour chaque ministère responsable qui cadre avec les priorités réglementaires et économiques et les allocations de ressources actuelles dans le contexte du modèle de financement mixte du SPPC.</i>	Les recettes font déjà partie des processus de planification, de budgétisation, de prévision et de surveillance. La DPF convient de mieux harmoniser les priorités réglementaires et l'allocation de ressources pendant l'exercice annuel de planification stratégique.	DFA	T1 – 2011-2012

Classement du risque	<i>Recommandation</i>	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
Moyen	9. <i>De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait mettre en place un processus de facturation, de prévision et de production de rapports transparent pour que les ministères concernés soient informés de leurs obligations financières envers le SPPC en temps opportun.</i>	La DAPP de la DPREG convient d'inclure dans les PE avec les ministères et les organismes une disposition concernant l'établissement de prévisions selon les lois dont ils sont responsables afin de favoriser un processus de facturation et de prévision transparent. Les processus financiers relatifs à la prévision et à la facturation seront décrits dans la directive en matière de gestion financière sur les RNC, conformément à la première recommandation.	DPREG DFA	T4 – 2011-2012 T2 – 2012-2013
Gestion des risques				
Moyen	10. <i>De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait concevoir, élaborer et mettre en place une approche officielle pour gérer les risques associés aux RNC. Les risques (p. ex. les comptes contestés et les comptes non facturés au-delà de seuils de tolérance prédéterminés) et l'état des stratégies d'atténuation et des contrôles devraient être communiqués à la haute direction de façon régulière.</i>	Une méthode de gestion des risques associés aux RNC sera étudiée et prise en charge par le groupe de travail (voir la recommandation n° 4). Le groupe examinera la base sur laquelle les risques et l'état des stratégies d'atténuation et les contrôles seront communiqués à la haute direction. En outre, de l'information sera régulièrement communiquée dans les RSF.	DPREG et DFA	T4 – 2011-2012

Classement du risque	Recommandation	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
Comptabilisation du temps, création de dossiers et examen de la qualité				
Élevé	11. La DAPP de la DPREG devrait améliorer et normaliser les critères d'acceptation et les procédures de création de dossiers pour accroître l'exactitude et l'exhaustivité des données de facturation relatives aux dossiers recouvrables lors de l'étape initiale d'une affaire.	Des procédures permettant d'améliorer la création et l'ouverture de dossiers seront établies en coordination avec la Direction de la gestion de l'information et de la technologie. La possibilité d'intégrer la création de dossiers et l'examen de la qualité des dossiers dans les systèmes de gestion de l'information existants, y compris iCase, sera étudiée. Le personnel de l'AC contrôlera régulièrement l'exactitude et l'exhaustivité des renseignements sur la facturation.	DPREG	T4 – 2011-2012
Élevé	12. La DPF devrait établir des processus et des contrôles pour détecter le temps non facturé, mais comptabilisé dans le système iCase et renforcer les procédures de démarcation de fin d'exercice afin de consigner les factures pour le 31 mars ainsi que pour chaque trimestre de facturation.	Les procédures de fin d'exercice sont établies et communiquées tous les ans. La DPF et la DPREG ont collaboré au quatrième trimestre de 2010-2011 et ont envoyé un communiqué à tous les gestionnaires délégués pour les informer des procédures de fin d'exercice. D'autres procédures seront ajoutées en 2011-2012. Les contrôles financiers liés aux RNC seront décrits dans la directive sur le contrôle interne.	DFA	Procédures : T4 – 2011-2012 Directive : T2 – 2012-2013
Élevé	13. De concert avec la DPF, la DAPP de la DPREG devrait accroître les procédures d'examen de la qualité dont les relevés doivent faire l'objet avant leur envoi.	La DPF convient de compléter la directive en matière de gestion financière sur les RNC, conformément à la première recommandation, d'une liste de vérification pour l'examen de la qualité afin de garantir la conformité et	DFA	Liste de vérification : T2 – 2012-2013

Classement du risque	Recommandation	Réponse de la direction et plan d'action	Bureau de première responsabilité	Date initiale d'achèvement visée
		d'améliorer le processus de facturation.		
Taux de facturation et débours				
Moyen	<i>14. La DPF devrait étudier la faisabilité d'une analyse de l'établissement des coûts pour déterminer si les tarifs facturés aux ministères concernés correspondent aux structures de coûts du SPPC.</i>	La DPF convient d'évaluer les coûts de fonctionnement et les frais facturés aux ministères et aux organismes pour l'activité de programme des poursuites réglementaires et économiques.	DFA	T1 – 2011-2012
Facturation				
Élevé	<i>15. La DPF devrait établir une approche et des procédures normalisées qui font la synthèse des factures gérées régionalement et centralement et en rendent compte.</i>	Le RSF, un outil de contrôle fiable, sera rajusté de façon à fournir des renseignements supplémentaires sur le rendement à l'égard des RNC.	DFA	T2 – 2011-2012
Comptes débiteurs				
Moyen	<i>16. La DPF devrait établir un processus contrôlé pour consigner les factures dans le système financier de façon opportune et exacte. Un grand livre auxiliaire doit être créé pour les comptes débiteurs afin de contrôler les comptes débiteurs en souffrance et d'en effectuer le suivi comme il se doit.</i>	Actuellement, le système financier ne comptabilise pas les comptes débiteurs liés aux opérations de recouvrement des coûts. Le SPPC utilise le système financier du prestataire de services généraux (PSG). Le PSG est en train de faire une refonte de son processus administratif qui comprend comment et quand reconnaître les comptes débiteurs liés aux opérations de recouvrement des coûts. Selon les résultats de ce projet, le SPPC pourrait être en mesure d'effectuer le suivi des comptes débiteurs.	DFA	T4 – 2012-2013

ANNEXE A – NIVEAU DE RISQUE PAR CRITÈRE DE VÉRIFICATION

ÉLEVÉ : Constatation d'un risque important au plan individuel empêchant l'équipe de vérification de se fier aux contrôles effectués dans le secteur touché.

MOYEN : Constatation n'empêchant pas l'équipe de vérification de se fier aux contrôles exercés dans le secteur touché, mais les retombées combinées de plusieurs constatations ayant une cote moyenne peuvent saper la confiance relative aux contrôles exercés à des fins de vérification dans ce secteur.

FAIBLE : Élément d'efficience seulement.

Critères		Élément du Cadre de responsabilisation de gestion	Politiques ou directives du SCT ou de l'organisation	Niveau de risque
1.1	Indépendance et modèle de financement	Résultats et rendement RR-2, RR-3	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les services communs du SCT 	ÉLEVÉ
1.2	Protocole d'entente et accords sur les niveaux de service avec les ministères clients	Gérance G-15, G-16	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les services communs du SCT 	ÉLEVÉ
2.1	Politiques et procédures organisationnelles	Gérance G-5, G-6	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes du SCT Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT Politique sur les services communs du SCT 	ÉLEVÉ
2.2	Surveillance et gouvernance	Gouvernance GOS-1, GOS-4, GOS-6	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes du SCT Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT Politique sur les services communs du SCT 	ÉLEVÉ

Critères		Élément du Cadre de responsabilisation de gestion	Politiques ou directives du SCT ou de l'organisation	Niveau de risque
2.3	Rôles et responsabilités	Responsabilisation R-1	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes du SCT Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT Politique sur les services communs du SCT 	MOYEN
2.4	Contrôle et production de rapports	Gérance G-7, G-14, G-18, G-20 Résultats et rendement RR-2, RR-3	<ul style="list-style-type: none"> Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT 	ÉLEVÉ
2.5	Budgétisation et prévision	Gouvernance GOS-9/GR-7 Gérance G-3, G-4	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes du SCT 	MOYEN
2.6	Gestion des risques	Gestion des risques GR-1, GR-2, GR-3, GR-4	<ul style="list-style-type: none"> Cadre stratégique de gestion du risque du SCT 	MOYEN
3.1	Comptabilisation du temps, création de dossiers et examen de la qualité	Gérance G-10, G-11, G-13, G-14	<ul style="list-style-type: none"> Protocole national de comptabilisation du temps du SPPC 	ÉLEVÉ
3.2	Taux de facturation et débours	Gérance G-10, G-12	<ul style="list-style-type: none"> Politique sur les services communs du SCT 	MOYEN
3.3	Processus de facturation	Gérance G-5, G-10, G-12	<ul style="list-style-type: none"> Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT 	ÉLEVÉ
3.4	Gestion des comptes débiteurs	Gérance G-10, G-12	<ul style="list-style-type: none"> Directive sur la gestion des comptes débiteurs du SCT 	MOYEN

ANNEXE B – LIENS MENANT AUX LOIS AINSI QU'ÀUX POLITIQUES, AUX DIRECTIVES, AUX LIGNES DIRECTRICES ET AUX CADRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR RELATIVEMENT À LA VÉRIFICATION DES COMPTES

Loi sur la gestion des finances publiques

Loi sur le directeur des poursuites pénales

Loi fédérale sur la responsabilité

Politique sur les services communs

Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes

Directive sur la gestion des comptes débiteurs

Ligne directrice sur le recouvrement des comptes débiteurs

Cadre stratégique de gestion du risque