



Justice Canada

Audit sur le recouvrement des coûts (phase 2), y compris l'incidence sur le nouveau modèle de financement

*Rapport d'audit présenté au
Comité ministériel de vérification
Octobre 2015*

Services d'audit interne

*Approuvé par le sous-ministre à la réunion du
Comité ministériel de vérification
le 7 octobre 2015*

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques, mais non à des fins commerciales, et cela sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit ;

d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et le nom de l'organisation qui en est l'auteur ;

d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales est interdite, sauf avec la permission écrite du ministère de la Justice du Canada. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le ministère de la Justice du Canada à l'adresse www.justice.gc.ca.

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada
représentée par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, 2015

ISBN 978-0-660-03739-4

No de cat. J2-416/2015F-PDF

Table des matières

1. Sommaire.....	1
Introduction.....	1
Points forts	2
Points à améliorer	2
Opinion et conclusion de l’audit.....	3
Réponse de la direction.....	3
2. Énoncé de conformité	3
3. Remerciements	3
4. Contexte.....	4
5. Objectif de l’audit.....	5
6. Portée de l’audit.....	6
7. Approche de l’audit	6
8. Constatations, recommandations et plan d’action de la gestion.....	6
8.1 Les processus opérationnels ont été normalisés et simplifiés	7
9. Opinion et conclusion de l’audit.....	14
Annexe A – Critères d’audit	15
Annexe B – Tests d’observations	15

1. Sommaire

Introduction

Le ministère de la Justice du Canada (le Ministère) offre des services de contentieux et de consultation juridique aux ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux partout au Canada. Pour financer ses activités, le Ministère utilise présentement un modèle hybride comprenant des services votés pour fournir un certain niveau de services juridiques et des autorisations de crédit net (ACN) pour recouvrer auprès des organisations clientes les coûts des services juridiques qui dépassent le niveau de base. Les ACN (recouvrement des coûts) constituent une source de financement importante pour le Ministère : elles représentent plus d'un tiers de son budget de fonctionnement (le Ministère a recouvré 328 millions de dollars pour des services juridiques offerts en 2014-2015). La *Politique sur les services communs* du Conseil du Trésor (CT) établit une orientation stratégique et définit les principales exigences ministérielles relatives au recouvrement des coûts.

L'amélioration du processus de recouvrement des coûts, communément désignée l'APRC, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012. Les objectifs de l'APRC comprenaient l'amélioration des processus opérationnels et des systèmes ministériels afin de réduire l'effort administratif, d'appuyer la perception au moment opportun, d'assurer la conformité aux politiques et aux directives des organismes centraux et de mieux tirer parti des pratiques exemplaires établies au gouvernement du Canada concernant le suivi et la facturation des services professionnels. En 2009, le Ministère a mis en place les modèles normalisés de protocoles d'entente liés à la prestation des services juridiques. Suite au travail de l'APRC, ces protocoles d'entente ont été mis à jour en 2012 pour refléter les nouvelles normes opérationnelles de l'APRC y compris une annexe de planification (annexe B) et des prévisions normalisée ainsi qu'un processus normalisé de la facturation mensuelle.

Étant donné l'augmentation des coûts des services juridiques survenue dans l'ensemble du gouvernement du Canada au cours des quelques dernières années, le Ministère a entrepris un Examen des services juridiques (ESJ) en 2014. L'examen proposait une série de mesures conçues pour améliorer la prestation des services juridiques dans l'ensemble du gouvernement et comprenait des stratégies de compression des coûts ayant pour objet de permettre une gestion plus efficace de l'augmentation du coût des services juridiques. Suite à la mise en œuvre de la première phase des changements découlant de l'ESJ, et conformément à Objectif 2020¹, le Ministère a entrepris un examen de son modèle de financement par recouvrement des coûts en 2014-2015. Cet examen a conduit à l'établissement d'un nouveau modèle d'enveloppes budgétaires et de paiements anticipés, lequel sera mis en œuvre le 1^{er} avril 2016. Le nouveau modèle est axé sur la simplification du modèle actuel pour réduire les coûts administratifs et améliorer la prestation des services juridiques au sein du gouvernement par le biais de processus administratifs simplifiés et plus efficaces.

¹ Comme il est souligné dans Destination 2020 (<http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=378#toc11>), l'objectif premier de la vision qui sous-tend Objectif 2020 est d'améliorer le quotidien des Canadiens et d'assurer au Canada un avenir prospère. Les efforts visant à innover, à améliorer les processus, à faire une utilisation judicieuse des technologies et à mettre en place un effectif très performant ont tous le même objectif ultime qui consiste à faire une utilisation optimale des ressources publiques et à obtenir les meilleurs résultats, dans l'intérêt des Canadiens.

Dans le cadre du programme de changement du Ministère, de nombreux gains d'efficacité ont été ou sont en train d'être mis en œuvre afin d'appuyer diverses responsabilités conjointes du Ministère et de ses ministères clients, tout particulièrement en ce qui concerne les prévisions, la planification et la gestion des ressources en services juridiques. Par exemple, le nombre de taux de facturation des services juridiques a été réduit et des rapports stratégiques normalisés sont en train d'être établis afin de fournir aux ministères clients les renseignements opérationnels requis pour prendre des décisions éclairées concernant le volume et la nature des travaux juridiques fournis. De plus, le Ministère est en train d'élaborer de nouveaux outils d'analyse intelligents afin d'appuyer la production de rapports plus utiles et plus significatifs en tirant des données pertinentes à des fins d'analyse à partir des systèmes existants, y compris le Système intégré de gestion financière (SIGF), le système iCase, l'Outil de prévisions salariales (OPS) et le Système de gestion des ressources humaines (PeopleSoft). Le Ministère a pour vision d'appuyer et d'éclairer la prise de décisions dans l'ensemble du gouvernement du Canada au sujet de la gestion des services juridiques, et ce, par le truchement d'analyses améliorées dans des secteurs comme les tendances des services juridiques et les indicateurs des coûts juridiques.

Bien que la portée de l'audit était principalement axée sur les processus opérationnels clés qui forment le fondement du modèle actuel de recouvrement des coûts, l'audit a tenu compte de la nature et des répercussions potentielles des nombreux changements qui sont prévus ou en voie d'être effectués relativement au nouveau modèle de financement.

En mettant à la disposition de la communauté des services juridiques et de ses clients une gamme d'outils « intelligents », le nouveau modèle de financement donnera certes lieu à une gestion plus efficace des services juridiques, ainsi qu'à un partenariat renouvelé et plus solide entre le Ministère et ses clients. À cet égard, l'audit a permis de mettre en relief certains secteurs à améliorer qui se répercuteront sur le nouveau modèle d'enveloppes budgétaires et de paiements anticipés et, à ce titre, pourrait aider la direction à faire avancer cette importante initiative de gestion du changement.

Points forts

Suite à la mise en œuvre de l'APRC en 2012, des processus administratifs normalisés et améliorés ont été mis en place pour appuyer l'élaboration et la négociation d'ententes de services juridiques. L'utilisation de règlements interministériels permet d'assurer la collecte, en temps opportun, des sommes facturées. À compter du 1^{er} avril 2016, le processus mensuel de facturation sera remplacé par les paiements anticipés au sein du nouveau modèle de financement.

Points à améliorer

Il existe des possibilités d'améliorer la rapidité de l'élaboration et de la négociation d'ententes de services juridiques. Il existe aussi des possibilités de concevoir des mesures de contrôle pour le nouveau processus de surveillance qui appuiera la constatation des revenus et la conciliation des coûts réels des services juridiques et des paiements anticipés.

Opinion et conclusion de l'audit

À mon avis, les processus opérationnels actuels sont simplifiés et normalisés afin d'appuyer les objectifs de recouvrement des coûts. À l'avenir, les changements prévus pour le nouveau modèle de financement contribueront sensiblement au renforcement des partenariats avec les ministères clients et permettront en outre au Ministère d'appuyer et d'éclairer la prise de décisions sur les enjeux juridiques dans l'ensemble du gouvernement.

Il existe des possibilités de renforcer l'approbation en temps opportun des ententes de services juridiques et de concevoir des contrôles pour le nouveau processus de surveillance à des fins de constatation des revenus et de conciliation des coûts des services juridiques et des paiements anticipés.

Réponse de la direction

La direction est en accord avec les observations d'audit, a accepté les recommandations incluses dans ce rapport, et a développé un plan d'action de la gestion pour y répondre. Le plan d'action de la gestion a été intégré dans le présent rapport.

2. Énoncé de conformité

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeante principale de la vérification, je suis d'avis que l'audit est conforme aux *Normes de vérification interne du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Soumis par :

Original signé par

le 7 octobre 2015

Inanc Yazar, CPA CGA, CIA, CRMA
Dirigeante principale de la vérification
Ministère de la Justice Canada

Date

3. Remerciements

La dirigeante principale de la vérification tient à remercier l'équipe d'audit et les personnes qui ont participé à la présente mission, tout particulièrement les employés qui ont apporté leurs connaissances et leurs commentaires dans le cadre du présent audit.

4. Contexte

Le ministère de la Justice du Canada (le Ministère) offre des services de contentieux et de consultation juridique aux ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux partout au Canada. Pour financer ses activités, le Ministère utilise présentement un modèle hybride comprenant des services votés pour fournir un certain niveau de services juridiques et des autorisations de crédit net (ACN) pour recouvrer auprès des organisations clientes les coûts des services juridiques qui dépassent le niveau de base. Les ACN (recouvrement des coûts) constituent une source de financement importante pour le Ministère : elles représentent plus d'un tiers de son budget de fonctionnement (le Ministère a recouvré 328 millions de dollars pour des services juridiques offerts en 2014-2015). La *Politique sur les services communs* du Conseil du Trésor (CT) établit une orientation stratégique et définit les principales exigences ministérielles relatives au recouvrement des coûts.

L'amélioration du processus de recouvrement des coûts, communément désignée l'APRC, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012. Les objectifs de l'APRC comprenaient l'amélioration des processus opérationnels et des systèmes ministériels afin de réduire l'effort administratif, d'appuyer la perception au moment opportun, d'assurer la conformité aux politiques et aux directives des organismes centraux et de mieux tirer parti des pratiques exemplaires établies au gouvernement du Canada concernant le suivi et la facturation des services professionnels. En 2009, le ministère a mis en place les modèles normalisés de protocoles d'entente liés à la prestation des services juridiques. Suite au travail de l'APRC, ces protocoles d'entente ont été mis à jour en 2012 pour refléter les nouvelles normes opérationnelles de l'APRC y compris une annexe de planification et des prévisions normalisée ainsi qu'un processus normalisé de la facturation mensuelle.

Étant donné l'augmentation des coûts des services juridiques survenue dans l'ensemble du gouvernement du Canada au cours des quelques dernières années, le Ministère a entrepris un Examen des services juridiques (ESJ) en 2014. L'examen proposait une série de mesures conçues pour améliorer la prestation des services juridiques dans l'ensemble du gouvernement et comprenait des stratégies de compression des coûts ayant pour objet de permettre une gestion plus efficace de l'augmentation des coûts des services juridiques. Suite à la mise en œuvre de la première phase des changements découlant de l'ESJ, et conformément à Objectif 2020², le Ministère a entrepris un examen de son modèle de financement par recouvrement des coûts en 2014-2015. Cet examen a conduit à l'établissement d'un nouveau modèle d'enveloppes budgétaires et de paiements anticipés, lequel sera mis en œuvre le 1^{er} avril 2016. Le nouveau modèle est axé sur la simplification du modèle actuel pour réduire les coûts administratifs et améliorer la prestation des services juridiques au sein du gouvernement par le biais de processus administratifs simplifiés et plus efficaces.

Dans le cadre du programme de changement du Ministère, de nombreux gains d'efficacité ont été ou sont en train d'être mis en œuvre afin d'appuyer diverses responsabilités conjointes du Ministère et de ses ministères clients, tout particulièrement en ce qui concerne les prévisions, la planification

² Comme il est souligné dans Destination 2020 (<http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=378#toc11>), l'objectif premier de la vision qui sous-tend Objectif 2020 est d'améliorer le quotidien des Canadiens et d'assurer au Canada un avenir prospère. Les efforts visant à innover, à améliorer les processus, à faire une utilisation judicieuse des technologies et à mettre en place un effectif très performant ont tous le même objectif ultime qui consiste à faire une utilisation optimale des ressources publiques et à obtenir les meilleurs résultats, dans l'intérêt des Canadiens.

et la gestion des ressources en services juridiques. Par exemple, le nombre de taux de facturation des services juridiques a été réduit et des rapports stratégiques normalisés sont en train d'être établis afin de fournir aux ministères clients les renseignements opérationnels requis pour prendre des décisions éclairées concernant le volume et la nature des travaux juridiques fournis.

De plus, le Ministère est en train d'élaborer de nouveaux outils d'analyse intelligents afin d'appuyer la production de rapports plus utiles et plus significatifs en tirant des données pertinentes à des fins d'analyse à partir des systèmes existants, y compris le Système intégré de gestion financière (SIGF), le système iCase, l'Outil de prévisions salariales (OPS) et le Système de gestion des ressources humaines (PeopleSoft). Le Ministère a pour vision d'appuyer et d'éclairer la prise de décisions dans l'ensemble du gouvernement du Canada au sujet de la gestion des services juridiques, et ce, par le truchement d'analyses améliorées dans des secteurs comme les tendances des services juridiques et les indicateurs des coûts juridiques.

En mettant à la disposition de la communauté des services juridiques et de ses clients une gamme d'outils « intelligents », le nouveau modèle de financement donnera certes lieu à une gestion plus efficace des services juridiques, ainsi qu'à un partenariat renouvelé et plus solide entre le Ministère et ses clients.

Bien que la portée d'audit était principalement axée sur les processus opérationnels clés qui forment le fondement du modèle actuel de recouvrement des coûts, l'audit a tenu compte de la nature et les répercussions potentielles des nombreux changements graduels qui sont prévus ou en voie d'être effectués relativement au nouveau modèle de financement.

Étant donné les risques et l'ampleur du système de financement du Ministère, l'audit de l'Initiative d'amélioration du processus de recouvrement des coûts (APRC) a été scindé en deux phases. La phase 1 de l'audit était axée sur la gouvernance et ses résultats ont été présentés à la réunion de mars 2015 du Comité ministériel de vérification (CMV). Le présent rapport présente les résultats de la phase 2 de l'audit qui a porté sur la normalisation et la simplification des processus opérationnels. Tel qu'il a été mentionné auparavant, dans le contexte de la seconde phase, nous avons également examiné comment le nouveau modèle de financement pourrait se répercuter sur la gestion des services juridiques. Ces deux audits figuraient dans les plans d'audit axés sur les risques du Ministère. La phase 1 est comprise dans le Plan d'audit de 2014-2017 (approuvé par le sous-ministre le 5 juin 2015), et la phase 2 figure dans le Plan d'audit de 2015-2018 (approuvé par le sous-ministre le 19 mars 2015).

5. Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de fournir une assurance que les processus opérationnels de recouvrement des coûts ont été normalisés et simplifiés.

6. Portée de l'audit

Compte tenu des résultats d'une évaluation des risques, l'audit a porté essentiellement sur les processus opérationnels de recouvrement des coûts de 2014-2015 en ce qui concerne :

- les ententes de services juridiques (c.-à-d. protocole d'entente [PE] et annexe de la planification et des prévisions [annexe B]);
- le contrôle de la qualité à l'appui de la facturation mensuelle, tout particulièrement le processus d'examen et d'approbation des factures par le gestionnaire, et le processus d'examen final de l'assurance de la qualité et approbation des factures; et
- la collecte des comptes débiteurs de recouvrement des coûts.

Étant donné que le Ministère est en voie d'adopter un nouveau modèle d'enveloppe budgétaires et de paiements anticipés pour le recouvrement des coûts, les processus opérationnels actuels ont été examinés dans l'optique de ce nouveau contexte.

7. Approche de l'audit

L'équipe d'audit a accompli son mandat conformément à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*. L'audit a eu recours à diverses techniques, notamment une analyse des risques de l'entité auditée, des entrevues, des observations, ainsi que des revues et analyses des documents et de l'information.

8. Constatations, recommandations et plan d'action de la gestion

La présente section contient les observations et les recommandations découlant des travaux de l'audit. Conformément à l'objectif de l'audit, cette section est structurée de manière à faire état de la mesure dans laquelle les processus opérationnels de recouvrement des coûts ont été normalisés et simplifiés. Comme on l'a souligné ci-dessus, les travaux d'audit ont porté sur les processus opérationnels de recouvrement suivants :

- les ententes de services juridiques;
- le contrôle de la qualité;
- le règlement des comptes débiteurs.

Étant donné qu'il a été constaté que de solides contrôles étaient en place en ce qui concerne le règlement des comptes débiteurs, aucune constatation détaillée n'a été présentée. Les segments qui suivent sont axés sur les deux autres secteurs clés du processus de recouvrement des coûts qui ont été examinés.

Pour les critères de l'audit, veuillez-vous référer à l'annexe A

8.1 Les processus opérationnels ont été normalisés et simplifiés

Constatation n° 1 :

Des ententes de services juridiques pour la plupart des clients importants du Ministère ont été mises en place au cours de l'année afin d'appuyer la prestation et la facturation des services juridiques. Le recours à des règlements interministériels a permis d'assurer la perception en temps opportun des sommes facturées.

Il existe des possibilités d'améliorer la rapidité de l'approbation de ces ententes. Il existe également des possibilités de poursuivre la conception et la mise en œuvre d'une entente simplifiée pour les petits clients du Ministère.

Lien au :

Contrôle interne

La *Politique sur les services communs* du CT exige que les organismes de services communs établissent, de concert avec les ministères et les organismes clients, des normes de service et de performance claires et concrètes pour la prestation des services obligatoires. Conformément à cette politique, le Ministère a établi un cadre de responsabilisation pour les protocoles d'entente liés à la prestation des services juridiques (ci-après désigné le « cadre des PE »). Le cadre des PE renferme des directives et des modèles pour l'établissement, la négociation et l'approbation d'ententes de services juridiques qui comprennent un protocole d'entente (PE), une annexe de la planification et des prévisions (annexe B) et les codes de règlements interministériels (RI) s'y rattachant. Ensemble, ces composantes sont conçues pour permettre une compréhension commune de la gouvernance, de la responsabilisation, du rendement et des dispositions financières applicables au Ministère et à ses clients pour gérer efficacement l'offre et la demande de services juridiques de qualité.

Chaque année, les représentants des clients du Ministère sont censés négocier l'annexe B du PE et mettre en place un nouveau PE si le protocole en vigueur est échu ou le sera d'ici le 31 mars. Les négociations avec le client prennent fin au moment de l'approbation du PE et (ou) d'une annexe B annuelle, dans le cas des ententes pluriannuelles. S'il est vrai que ces deux documents sont importants, comme le précise le cadre des PE, l'approbation de l'annexe B par le client confère au Ministère le pouvoir financier d'engager les coûts juridiques connexes conformément à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Elle représente également l'attestation, de la part du ministère client, que le financement requis est disponible pour couvrir ces coûts.

Pour aider à surveiller les PE et les annexes B, le Secteur de la gestion et de la dirigeante principale des Finances (DPF) tient à jour un répertoire des clients auprès desquels le Ministère recouvre les coûts des services juridiques. Le Secteur a également mis en œuvre un nouvel outil de surveillance et de rapport en 2015-2016 afin d'assurer un meilleur suivi de la situation relative aux ententes de services juridiques au fur et à mesure que ces ententes franchissent les étapes de l'élaboration, de la négociation et de l'approbation. Cependant, contrairement aux prévisions des salaires, F et E qui sont inclus dans le système financier du Ministère, le coût prévu des services juridiques inclus dans l'annexe B n'est pas saisi dans le système corporel. En allant de l'avant avec le nouveau modèle de financement, un suivi de près des revenus prévus sera nécessaire afin de permettre au Ministère de faire des ajustements intérimaires avant la fin de l'année, s'il est requis. Parmi les 89 clients auxquels le Ministère a fourni des services juridiques en 2014-2015, 68 (76 %) avaient un PE

approuvé, ce qui représentait une somme de 316 millions de dollars, soit (96 %) des facturations totales pour 2014-2015. Ceux qui n'avaient pas de PE approuvé pour 2014-2015 représentaient 24 % de la clientèle du Ministère et 4 % des recettes au titre du recouvrement des coûts. Pour ce qui est des annexes B, 63 clients avaient une annexe B signée, ce qui représentait 71 % du nombre total de clients et une somme de 286,5 millions de dollars, soit (87 %) des facturations totales pour 2014-2015.

L'absence d'une annexe B approuvée chez 26 des clients du Ministère signifie que le Ministère a engagé tout au long de l'année environ 43 millions de dollars en coûts de services juridiques pour lesquels il ne détenait pas l'approbation en vertu de l'article 32 de la LGFP attestant que le financement requis était disponible. Bien que la somme des recettes connexes au titre du recouvrement des coûts ne soit pas importante par rapport à chacun des clients, la *Politique sur les services communs* du CT et le cadre des PE du Ministère ne prévoient pas de seuil minimal en dessous duquel une entente n'est pas requise. Les entrevues ont permis de constater que les services rendus aux clients sans entente portaient souvent sur des questions juridiques à but unique et limitées dans le temps (c.-à-d. des approbations réglementaires). Puisque les modèles normalisés de PE et d'annexe B sont des ententes détaillées conçues pour des clients avec lesquels le Ministère effectue en permanence des travaux visant une large gamme de questions juridiques, ils ne constituent pas l'outil idéal pour ces plus petits clients. D'après la Direction générale des pratiques et des analyses d'affaires (DGPAA), elle songe à une entente simple, par exemple une lettre, comme moyen plus efficace et efficient d'énoncer les conditions des services juridiques à assurer, comme l'exige la Politique et le cadre.

Le délai d'approbation des PE et des annexes B semble principalement attribuable au fait que des ministères clients ne considèrent pas les ententes de services juridiques comme une priorité. Même si les PE et (ou) annexes B attendus n'avaient pas tous été approuvés, le Ministère a tout de même réussi à recouvrir ses coûts juridiques tout au long de l'année. Le Ministère a effectivement perçu les 328 millions de dollars reconnus au titre du recouvrement des coûts en 2014-2015. La production de factures mensuelles, peu importe l'existence d'un PE et (ou) d'une annexe B connexe(s), a fourni aux clients la preuve que les services juridiques correspondants avaient été fournis. Cette situation a, à son tour, permis aux clients d'approuver le paiement en vertu de l'article 34 de la LGFP. Par exemple, quand une annexe B n'avait pas été signée, les clients fournissaient souvent au Ministère leurs codes RI verbalement ou par courriel, ce qui permettait alors de percevoir en temps opportun la valeur des services juridiques facturés à ces clients.

Au fur et à mesure que le Ministère passera à un modèle de recouvrement des coûts axé sur l'enveloppe budgétaires et les paiements anticipés, il deviendra essentiel que les PE et les annexes B soient approuvés en temps opportun. Suivant ce nouveau modèle de financement, l'approbation de ces deux composantes de l'entente de services juridiques sera obligatoire avant la réception d'un paiement anticipé. Cette exigence tient au fait qu'ensemble, ces documents représentent le « contrat » aux fins du sous-alinéa 34(1) a) (ii) de la LGFP, ce qui facilitera l'autorisation des paiements anticipés par le client. Étant donné la valeur monétaire prévue des paiements anticipés, il est probable que les ministères clients voudront que leurs sous-ministres signent les deux documents avant de pouvoir acheminer des paiements au Ministère. Il ne serait pas possible d'obtenir et d'utiliser un code RI du client en l'absence d'un PE et d'une annexe B approuvés, car

les clients contreviendraient ainsi aux dispositions de la LGFP, en ce sens qu'il n'y aurait aucune entente valide en place pour justifier le paiement anticipé.

En passant en revue la situation relative aux PE et aux annexes B, nous avons constaté que même si le Ministère conclut souvent les négociations et les travaux nécessaires pour faciliter l'approbation des documents par les clients, la vaste majorité des documents ne sont pas signés en temps opportun. Par exemple, parmi les 30 plus grands clients (représentant 95 % des recettes au titre du recouvrement des coûts), seulement 27 % avaient une annexe B approuvée au 1^{er} avril 2014. Comme on l'a signalé auparavant, la raison du retard ou de l'absence des ententes de services juridiques requises tient au fait que les ministères clients ne les jugent pas prioritaires.

Le cadre des PE comprend un processus de traitement hiérarchisé récemment mis en œuvre pour les cas où le PE et (ou) l'annexe B n'est pas approuvé(e) au 1^{er} avril. Cependant, l'intervention des dirigeants supérieurs n'est prévue que deux mois après le début de l'exercice dans le cas des ententes tardives. Par conséquent, il est très probable que le processus tel qu'il est conçu, permettra à faire adopter les ententes avant le début de l'exercice dans les cas où un retard est anticipé.

Pour que le nouveau modèle de financement soit mis en œuvre avec succès, tous les intervenants devront en comprendre les détails, y compris la nécessité d'approuver les PE et les annexes B en temps opportun. Un autre élément important sera l'intervention proactive et opportune de la haute direction, y compris le sous-ministre, vis-à-vis du processus de recouvrement des coûts. Bien que de récentes révisions au *Cadre de responsabilisation des protocoles d'entente concernant la prestation des services juridiques* comprennent un nouveau processus de traitement hiérarchisé, ce processus ne fait appel à l'intervention du sous-ministre qu'une fois le premier trimestre du nouvel exercice bien entamé, soit bien longtemps après la perception prévue du paiement anticipé initial.

Recommandation 1	Plan d'action de la gestion
<p>Il est recommandé que la sous-ministre adjointe et dirigeante principale des finances réexamine les contrôles régissant les approbations des PE/annexes B afin d'appuyer la mise en œuvre réussie du nouveau modèle de financement, en envisageant notamment ce qui suit :</p> <p>a) rédiger un communiqué de la haute direction à l'intention des clients, soulignant qu'il est essentiel que les clients approuvent les ententes avant le début de l'exercice;</p>	<p>Un Cadre révisé de responsabilisation pour les protocoles d'entente liés à la prestation des services juridiques (Cadre de responsabilisation des PE) a été présenté au Comité ministériel de vérification (CMV) et lancé en mars 2015. Bon nombre des recommandations présentées ici ont été précédemment désignées comme des sujets de préoccupation et on y a déjà répondu avec le présent Cadre révisé de responsabilisation des PE. En se basant sur le Cadre révisé de responsabilisation des PE, les mesures suivantes seront prises.</p> <p>a) Conformément au Cadre révisé de responsabilisation des PE, un message de la dirigeante principale des finances (DPF) de Justice au DPF du client est envoyé en décembre tous les ans et rappelle l'importance de la date d'échéance du 1^{er} avril pour la signature des PE et des annexes B. Un communiqué de la haute direction envoyé</p>

b) modifier le processus hiérarchisé de traitement, pour l'approbation des PE et des annexes B de manière à faire intervenir les plus hautes instances, selon le cas, plus tôt au cours du processus;

c) concevoir et mettre en œuvre un nouveau processus de surveillance et de rapport axé sur les risques et visant à faire en sorte que les PE et (ou) les annexes B des 30 plus grands clients du ministère soient approuvé(e)s au plus tard le 1er avril de chaque année;

d) poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre d'une entente de recouvrement des coûts simplifiée pour les petits clients de Justice Canada;

e) examiner les possibilités de mettre en place un nouveau processus pour suivre les revenus prévus des protocoles d'ententes dans le système corporel et faire des

aux ministères clients est aussi envisagé dans le plan de mise en œuvre provisoire pour le nouveau modèle de financement et il sera diffusé d'ici T4 (entre janvier et mars 2016).

b) Un nouveau processus de suivi et de renvoi aux échelons supérieurs a été inclus dans le Cadre révisé de responsabilisation des PE. Ce processus invoque un mécanisme d'intervention de niveau élevé en consultation avec les chefs de portefeuille de manière à veiller à ce que la date d'échéance du 1^{er} avril soit respectée chaque année. On a remarqué une nette amélioration au cours de l'exercice 2015-2016 pour la signature des PE et des annexes B avant l'échéance du 1^{er} avril par rapport aux exercices précédents. Étant donné que le Cadre de responsabilisation des PE a été révisé récemment, le processus fera l'objet d'une surveillance en 2015-2016 et toute amélioration qui peut être apportée sera envisagée en 2016-2017.

c) Un processus de surveillance et de rapports axé sur les risques a été mis en place au cours de l'exercice 2015-2016 et l'accent a été mis sur la mise au point du PE et de l'annexe B des 30 plus grands clients tout en continuant à surveiller les clients plus petits du point de vue de la valeur de l'historique de facturation. Les résultats pour l'exercice 2015-2016 ont révélé une augmentation importante des taux d'achèvement pour les 30 plus grands clients de Justice, avec un taux d'achèvement pour l'annexe B de 77 % au 1^{er} avril 2015, presque le triple (27 %) par rapport à l'exercice précédent. Une mise à jour sur l'état d'avancement des PE et des annexes B a été fournie au CMV en juin 2015.

d) Une entente de recouvrement des coûts simplifiée pour les plus petits clients de Justice (moins de 200 000 \$) est en cours d'élaboration depuis juin 2015 et sera mise en place d'ici le 1^{er} avril 2016.

e) Dans le cadre du processus de surveillance et de rapport axé sur les risques qui a été mis en place en 2015-2016, le ministère de la Justice tient une liste des PE et des annexes B des clients en attente qui comprend un historique des données de facturation,

ajustements intérimaires tout au long de l'année, si c'est requis.

ce qui l'aide à se concentrer sur ses plus grands clients tout en continuant de surveiller les plus petits. Le Secteur de la gestion et de la DPF étudiera d'autres solutions pour automatiser davantage les activités de recouvrement des coûts, dont l'entrée des annexes B et la fonction de suivi du SIFM par l'automne 2017. Comme approprié, dépendant des résultats de l'évaluation, une décision sur la mise en œuvre d'une telle automatisation se fera à la discrétion du Comité de gestion. Il importe de souligner que dans le cadre du nouveau modèle d'enveloppe budgétaire et de paiements anticipés, les ministères clients recevront des rapports d'activités normalisés trimestriels dans lesquels figureront des renseignements comme le total prévu et le cumulatif réel. Cet outil permettra une meilleure surveillance et aidera les ministères clients à réviser leurs enveloppes et leurs prévisions annuelles au besoin.

Bureau de première responsabilité :

Sous-ministre adjointe
Secteur de la gestion et dirigeante principale des finances

Échéance :

a) to d) le 1er avril 2016
e) Automne 2017

Constatation n° 2 :

Les activités de contrôle de la qualité concernant la facturation actuelle du recouvrement des coûts se déroulent de façon efficace, mais pas nécessairement de la façon la plus efficace.

En vertu du nouveau modèle de financement, un contrôle de surveillance simplifié est envisagé pour remplacer le contrôle de la qualité existant.

Lien au :

Contrôle interne

Le modèle de financement actuel pour le recouvrement des coûts des services juridiques comprend la production et l'envoi de factures mensuelles adressées aux clients et, pour la vaste majorité des clients, le paiement de ces factures par le biais du Processus de règlement interministériel (RI)³. Le processus de contrôle de la qualité sous-tend ce modèle afin d'aider à assurer l'exactitude des sommes facturées aux clients. Comme il est souligné dans la *Documentation supplémentaire concernant l'APRC*, le contrôle de la qualité regroupe l'examen de la comptabilisation du temps par les gestionnaires, le processus d'examen et d'approbation de la facturation par le gestionnaire, et le processus d'examen final de l'assurance de la qualité et approbation des factures. Le délai d'exécution établi pour mener à bien le processus mensuel de contrôle de la qualité et d'approbation du recouvrement des coûts est communiqué à l'avance et respecté dans la pratique.

Bien que la comptabilisation du temps était exclue de la portée de cet audit, les tests d'observations ont été effectués dans le cas du processus d'examen et d'approbation de la facturation par le gestionnaire et du processus d'examen final de l'assurance de la qualité et approbation des factures. Vous trouverez à l'annexe B une liste des clients observés dans le cadre de cet audit.

Le processus d'examen et d'approbation de la facturation par le gestionnaire consiste à examiner la validité, le bien-fondé et l'exhaustivité du temps et des équivalents temps plein (ETP) facturés au niveau du dossier ou de l'avocat. Bien que les délais d'exécution et les résultats de ce processus soient normalisés (c.-à-d. que les articles à facturer sont débloqués dans le Système intégré de gestion financière [SIGF] dans un délai prescrit chaque mois), la méthode et les renseignements effectivement utilisés par les gestionnaires pour mener à bien ce processus diffèrent d'un client à l'autre, d'une région à l'autre, et même au sein d'une région. Par exemple, certains gestionnaires examinent ligne par ligne dans le SIGF, chaque comptabilisation de temps facturée aux dossiers de leurs clients, sans recourir à des mesures d'aide ou à des données additionnelles pour se donner une vision plus stratégique de l'information. D'autres gestionnaires, tout particulièrement ceux des Unités des services juridiques (USJ), demandent à leur personnel administratif d'extraire les données sur le recouvrement des coûts du SIGF et d'iCase⁴ et de les saisir dans Excel à des fins d'analyse supplémentaire. Souvent, ces personnes consultent d'autres sources de renseignements (c.-à-d. l'Outil de prévisions salariales [OPS]), au gré des besoins, pour repérer et résoudre des questions notées en cours de route et appuyer de façon générale le gestionnaire au cours du processus d'approbation. En ce qui a trait aux questions relevées en cours de route, il peut s'agir entre autres de temps d'avocats imputé à un dossier ou à un centre de coûts erroné, de changements de personnel non inscrits dans l'Outil de prévisions salariales (OPS), de frais imposés pour le temps

³ Certains clients, surtout les sociétés d'État, paient leur facture au moyen d'un chèque plutôt que par le truchement des codes RI.

⁴ Les données sur la comptabilisation du temps lié aux services juridiques sont conservées dans iCase.

de stagiaires au-delà de ce que le gestionnaire juge raisonnable, et ainsi de suite. Quoique les méthodes utilisées diffèrent, il a été constaté que toutes les personnes exécutaient leur rôle d'examen et d'approbation avec beaucoup d'attention et de soin.

Le processus d'examen et d'approbation de la facturation par gestionnaire est suivi du processus d'examen final de l'assurance de la qualité et d'approbation des factures. Ce dernier processus était exécuté par le responsable de la gestion du PE au sein du Ministère et donner l'occasion au gestionnaire d'effectuer l'examen d'une facturation au niveau du client. Ce processus permettait d'apporter des derniers rajustements à la facture avant de la transmettre au client.

Dans le cadre du nouveau modèle d'enveloppe budgétaires et de paiements anticipés qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2016, le Ministère s'attend à percevoir auprès de tous ses clients, ou du moins de la majorité d'entre eux, une part importante de son recouvrement des coûts par le truchement de paiements anticipés. Une fois perçus, les paiements anticipés seront consignés à titre de revenu différé dans les comptes du Ministère étant donné que les services juridiques connexes n'auront pas encore été fournis. Cette façon de procéder diffère du modèle actuel où la production d'une facture mensuelle pour les services juridiques rendus fait que les sommes connexes sont comptabilisées à titre de recettes.

Il est envisagé un processus de suivi et de conciliation qui permettra de corriger ou de régler les écarts entre le coût réel des services juridiques imputés au client et le paiement anticipé effectué par celui-ci. Le suivi tout au long de l'année des coûts réels des services juridiques aurait pour résultat de faciliter le processus de conciliation du client et de réduire le besoin de procéder à d'importants rajustements en fin d'exercice. En outre, une conciliation constante aidera à repérer tout écart important qu'il faudrait rembourser ou payer en fin d'exercice (à titre de compte créditeur ou de compte débiteur à intégrer dans le calcul du report à l'exercice suivant).

Nous comprenons que de nouveaux outils d'analyse opérationnelle sont en voie d'élaboration afin de mieux appuyer certains processus administratifs et financiers clés liés à la prestation des services juridiques. Par exemple, il est prévu de produire des rapports plus utiles et plus significatifs en tirant, à des fins d'analyse, des données pertinentes à partir des systèmes actuels tels le Système intégré de gestion financière (SIGF), le système iCase et l'Outil de prévisions salariales (OPS). De plus, le Ministère commencera à fournir des renseignements plus approfondis à ses clients grâce à de meilleures analyses au chapitre des tendances des services juridiques, des données quantitatives et des indicateurs des coûts juridiques. Ces renseignements aideront et éclairciront la prise de décisions par les ministères clients et appuieront les stratégies pangouvernementales de gestion des dépenses juridiques. En outre, la mise en œuvre du nouveau modèle de financement ainsi que des outils d'analyse connexes crée des possibilités pour mieux appuyer ou simplifier les processus intégraux, notamment les examens de la surveillance et du bien-fondé, qui sont inhérents à l'assurance de la qualité, ainsi que les processus de conciliation périodique.

Recommandation 2	Plan d'action de la direction
<p>Il est recommandé que la sous-ministre adjointe et dirigeante principale des finances envisage de concevoir des mesures de contrôles pour le nouveau processus de suivi qui permettront :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) de constater les revenus, au fur et à mesure qu'ils se produisent tout au long de l'année; b) de concilier le coût réel des services juridiques par rapport aux paiements anticipés. 	<p>Dans le cadre du nouveau processus de facturation qui s'appliquera à compter du 1er avril 2016 et qui remplacera la facturation mensuelle par un modèle d'enveloppe budgétaire et de paiements anticipés, les revenus seront enregistrés tous les trimestres en fonction des données sur la comptabilisation du temps contenues dans iCase. Les ministères clients recevront également des rapports d'activités trimestriels normalisés dans lesquels figureront des renseignements comme le total prévu et le cumulatif réel. Ceci permettra une meilleure surveillance et aidera les ministères clients à réviser leurs enveloppes et leurs prévisions annuelles au besoin. Le nouveau processus de facturation s'assortira également de contrôles en soutien au processus de conciliation entre le coût réel des services juridiques et les paiements anticipés.</p>
<p>Bureau de première responsabilité :</p>	<p>Sous-ministre adjointe Secteur de la gestion et dirigeante principale des finances</p>
<p>Échéance :</p>	<p>Le 1er avril 2016</p>

9. Opinion et conclusion de l'audit

À mon avis, les processus opérationnels actuels sont simplifiés et normalisés afin d'appuyer les objectifs de recouvrement des coûts. À l'avenir, les changements prévus pour le nouveau modèle de financement contribueront sensiblement au renforcement des partenariats avec les ministères clients et permettront, en outre, au Ministère de faciliter et d'éclairer la prise de décisions sur les enjeux juridiques dans l'ensemble du gouvernement.

Il existe des possibilités de renforcer l'approbation en temps opportun des ententes de services juridiques et de concevoir des contrôles pour le nouveau processus de surveillance à des fins de constatation des revenus et de conciliation des coûts des services juridiques et des paiements anticipés.

Annexe A – Critères d’audit

Secteur d’intérêt - Les processus opérationnels ont été normalisés et simplifiés

Critère 1.1 – Des ententes sont conclues avec les clients à l’appui de la prestation des services juridiques et de la facturation de ces services

Critère 1.2 – Le processus de contrôle de la qualité en ce qui a trait à la facturation du processus de recouvrement des coûts est efficace et efficient

Critère 1.3 – Des processus sont en place à l’appui du recouvrement opportun des comptes débiteurs de recouvrement des coûts

Annexe B – Tests d’observations

Les tests d’observations pour le *processus d’examen et d’approbation de la facturation par le gestionnaire* et pour le *processus d’examen final de l’assurance de la qualité et approbation des factures* ont été effectués dans le cas des ministères clients qui suivent :

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
- Santé Canada
- Environnement Canada
- Agence du revenu du Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Transport Canada
- Finances Canada
- Bureau du Conseil privé
- Société canadienne d’hypothèques et de logement