



# Freins et contrepoids

Rééquilibrer les fonctions de service et de contrôle du cadre de contrôle financier du gouvernement du Canada (GdC)

Présenté par :  
L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP)  
Décembre 2003



## Introduction

Au cours des derniers mois, des rapports de la vérificatrice générale, des conclusions du Comité des opérations de la Chambre des communes et une vaste couverture médiatique ont, ensemble, mis en évidence un certain nombre d'irrégularités financières et, dans certains cas, de pratiques financières répréhensibles mettant en cause les fonds publics.

La situation qui se dégage a des conséquences négatives. Tout d'abord, il y a lieu de croire que l'apparente mauvaise gestion de l'argent des contribuables par le gouvernement fédéral préoccupe de plus en plus la population du Canada. Parallèlement, le moral de la fonction publique, déjà mal en point, sombre encore plus du fait qu'on met en doute l'intégrité collective des fonctionnaires fédéraux par suite des actes d'un petit nombre de personnes peu fiables ou incompétentes.

En réalité, tout porte à croire que ce problème soit vraiment attribuable à une série de défaillances du cadre de contrôle financier du gouvernement du Canada (GdC). Il est bon de noter que les dirigeants de la fonction publique déploient des efforts à long terme pour cerner et corriger ces défaillances systémiques. L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP) n'en estime pas moins que ses membres peuvent jouer un rôle crucial dans la prise de mesures plus immédiates et concrètes qui aideront à redresser la situation. En outre, l'AGFFP croit que le changement imminent de leadership du gouvernement donne à ses membres une occasion unique de mettre de l'avant des idées de changement et d'amélioration dans la conduite de l'administration publique.

## Objet du document

Le présent document a pour objet, en puisant dans les connaissances spécialisées des membres de l'AGFFP, de cerner les causes de la défaillance du cadre de contrôle financier du GdC et de proposer des mesures correctives possibles. Nous estimons que nous pouvons aider à améliorer la gestion des finances publiques, à l'avantage des décideurs et, à vrai dire, de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes.

## État de la question

La section qui suit donne un bref aperçu des points suivants : les membres de l'AGFFP, qui s'occupent principalement de gérer les opérations financières de la plupart des ministères et organismes; le cadre de contrôle financier actuel du GdC et son objet; un bref historique du système de gestion financière du gouvernement; et quelques initiatives récentes de la fonction publique qui ont eu des incidences valables sur le cadre de contrôle financier.

### **Qui sommes-nous?**

L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP) représente le groupe Gestion financière (FI) de la fonction publique du Canada. Ses membres sont les agents



financiers employés dans 54 ministères et organismes du gouvernement. Près de 3 000 professionnels financiers sont membres de l'AGFFP, et la plupart détiennent un titre de comptable professionnel ou un diplôme en commerce. Les deux tiers des membres de l'Association travaillent dans la région de la capitale nationale et les autres, dans les opérations régionales des ministères. Les activités dont ses membres sont responsables sont notamment : la fourniture de conseils sur les conséquences et les incidences financières des projets et des mesures de la direction; des opérations et services de systèmes de gestion financière comme les contrôles et rapports comptables des recettes et dépenses; la planification et l'analyse financières; l'élaboration de politiques et de systèmes financiers; les vérifications financières internes; et la fourniture de conseils sur le caractère adéquat des contrôles financiers dans les programmes et l'approbation de ces contrôles.

Il incombe à chaque ministère et organisme de nommer un agent financier supérieur (AFS), un agent financier supérieur à temps plein (AFSTP) et un directeur des services comptables. Les membres de l'AGFFP sont le fer de lance des organisations financières des ministères et sont chargés de gérer les opérations financières de ceux-ci à l'intérieur du cadre de contrôle financier décrit dans le présent document.

### **Le cadre de contrôle financier du GdC**

Le cadre de contrôle financier du GdC est établi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et de son règlement d'application. Le receveur général maintient un régime de comptabilité d'exercice qui est exact, complet et opportun, conformément aux politiques, systèmes et pratiques de gestion financière approuvés par le Conseil du Trésor.

Ce cadre de contrôle financier repose sur un jeu exhaustif de lignes directrices et de règles. Par exemple, il définit clairement les rôles et les responsabilités, ce qui exige aussi une nette séparation des responsabilités relativement à des questions comme la signature en vertu de l'article 32 (fonds affectés et engagés), de l'article 34 (travaux exécutés) et de l'article 33 (paiement autorisé) de la LGFP. Il comporte aussi une matrice de « délégation de pouvoirs » à jour au niveau des ministères. En outre, le cadre documente les processus devant être utilisés pour la gestion de ce qui suit :

- actif (liquidités, comptes débiteurs, avances, immobilisations, charges payées d'avance, etc.);
- passif (comptes créditeurs, comptes de régularisation, obligations locatives, etc.);
- frais d'exploitation et d'administration (salaires et avantages sociaux, représentation et déplacements, etc.);
- recettes;
- planification financière, budgétisation, contrôle des engagements et conciliation;
- production d'états, déclarations et rapports financiers.

Le cadre exige que tous les fonctionnaires gèrent les ressources dans un souci d'économie, de prudence et de probité et en faisant preuve de bonne intendance. Il s'en remet à la collectivité des professionnels de la gestion financière pour l'interprétation de la LGFP et des politiques, règles et règlements afférents; les freins et contrepoids fiduciaires et de conformité; les fonctions de surveillance, d'analyse et de reddition de comptes; les services consultatifs de la



fonction de contrôleur; la gestion des ressources; les systèmes comptables et financiers; et les services de vérification interne.

Le cadre de contrôle financier du GdC vise à maintenir un jeu raisonnable de contrôles établissant l'équilibre entre la fourniture efficace de services financiers et la garantie que le ministère et la fonction publique se sont parfaitement conformés à la LGFP et à son règlement d'application.

### Récentes défaillances du système

À vrai dire, la faiblesse du système ne vient pas d'un manque de règles ou de procédures. Lorsque ses préceptes sont respectés, le cadre de contrôle financier fournit aux fonctionnaires une pierre d'assise pour une saine gestion financière. De fait, compte tenu du très grand nombre d'opérations financières exécutées par une entité aussi complexe que le gouvernement du Canada, on pourrait faire valoir que, dans la très grande majorité des cas, le cadre fonctionne bien. Cependant, il devient de plus en plus manifeste que le contrôle des fonds publics du gouvernement commence à s'effondrer.

Voici quelques exemples de récents problèmes :

- **Subventions et contributions à DRHC** : Comme il est décrit dans le rapport de la vérificatrice générale (VG) de 2001, contrôle inadéquat de l'affectations de fonds dans le cadre d'un programme de formation de la main-d'œuvre d'une valeur d'un milliard de dollars.
- **Programme de commandites et contrats de publicité de TPSGC** : Octroi illégal de contrats. Des accusations au criminel ont été portées dans le cas d'un dirigeant du secteur privé, et une enquête de la GRC actuellement en cours pourrait révéler que des fonctionnaires ont participé à des activités illégales. La vérificatrice générale devait déposer un rapport sur cette affaire à la Chambre des communes dans le nouvel an.
- **Contrat de déménagement de biens mobiliers de TPSGC** : Collusion présumée entre des fonctionnaires et l'entreprise retenue dans l'octroi d'un contrat pluriannuel d'une valeur d'un milliard de dollars, qui fait actuellement l'objet d'une enquête ministérielle.
- **Directeur des achats civils de la GRC** : Personne congédiée pour collusion présumée dans l'octroi de contrats.
- **Santé Canada** : Délit présumé d'un sous-ministre adjoint dans l'approbation de contributions dans le cadre des programmes de santé des Premières nations et des Inuit, faisant état de pots-de-vin et d'autres pratiques répréhensibles; des accusations au criminel ont été portées.
- **Agent de la rémunération de TPSGC** : Fraude présumée de 250 000 \$; des accusations au criminel ont été portées.



- **Commissariat à la protection de la vie privée** : Abus présumé de fonds de déplacement et de représentation. La VG a déposé un rapport exceptionnellement ferme et très critique à la Chambre des communes, en septembre 2003.
- **Personnel exonéré de la ministre du Patrimoine canadien** : Abus présumé de fonds de représentation, qui fait actuellement l'objet d'une enquête ministérielle.
- **Conseillers techniques du PARI du Conseil national de recherches** : Collusion présumée faisant état de pots-de-vin entre des bénéficiaires de subventions dans le cadre du PARI et des conseillers techniques, qui fait actuellement l'objet d'une enquête ministérielle.
- **Employés de DRHC dans diverses localités du sud de l'Ontario** : Collusion présumée avec des conseils scolaires dans l'octroi de contrats de formation, qui fait actuellement l'objet d'une enquête ministérielle.
- **Sociétés d'État** : Abus présumé de fonds de déplacement et/ou de représentation et de diverses autres ressources par les PDG de la Société du port de Montréal, du Musée des beaux-arts du Canada et de la Banque de développement du Canada.
- **Défense nationale** : Falsification de facture et collusion par un gestionnaire civil, mettant en cause un contrat pluriannuel de matériel informatique.
- **GRC** : Agent supérieur accusé d'avoir frauduleusement signé divers documents financiers.

Les causes de ces défaillances pourraient varier, notamment :

- le cadre de contrôle financier est mal appliqué à un ou plusieurs niveaux de direction, habituellement à cause d'un désalignement des pouvoirs;
- l'imputabilité et la responsabilisation sont déficientes;
- si le cadre de contrôle financier est bien appliqué, ses lignes directrices sont mal comprises, soit par ignorance, soit par inexpérience;
- la mauvaise supervision par des gestionnaires inexpérimentés; et/ou
- le manque de ressources de vérification interne.

Moins charitablement, on pourrait découvrir que les causes de certaines des récentes défaillances sont :

- l'évitement délibéré des contrôles en place par des manœuvres d'ordre organisationnel, procédural et/ou administratif;
- la haute direction des organismes centraux et des ministères ferme les yeux sur la mauvaise gestion ou les actes fautifs;
- des écarts de conduite de la haute direction; et/ou
- des délits délibérés attribuables à un comportement contraire à l'éthique ou criminel.



Toutefois, afin de mieux comprendre comment et pourquoi des lacunes commencent à ressortir du système de gestion financière, il serait utile d'examiner son évolution ainsi que les changements qui y ont été apportés au cours des dernières années.

### **Évolution du système de gestion financière du GdC**

Au cours des années 1980, à la suite de recommandations répétées de divers comités d'examen de la gestion et de rapports du vérificateur général, un Bureau du contrôleur général (BCG) indépendant a été établi comme ministère distinct dont le sous-ministre (c.-à-d., le contrôleur général) relevait directement du président du Conseil du Trésor. Ce bureau était chargé d'une réforme du cadre de contrôle financier du GdC ainsi que de ses systèmes, procédures et processus de gestion financière. Il avait également pour rôle de diriger la collectivité financière de la fonction publique en favorisant la formation et le perfectionnement professionnels, le recrutement et la promotion de la carrière.

Au début des années 1990, le ministère a été aboli et ses fonctions ont été absorbées de nouveau par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), fusionnées avec d'autres fonctions administratives, et le Secrétaire du Conseil du Trésor s'est vu confier un deuxième rôle, celui de contrôleur général du Canada. Cette restructuration était motivée notamment par l'élimination du dédoublement perçu des efforts entre les fonctions du ministère des Finances, du SCT et du BCG et la nécessité de supprimer les freins et contrepoids du BCG qui, estimait-on, faisaient obstacle à la prestation efficace des programmes du gouvernement.

Cette nouvelle responsabilité s'ajoutait à la charge de travail déjà considérable du Secrétaire, qui comprend des fonctions liées aux ressources humaines, au service du budget et au conseil de gestion. Ainsi, un sous-contrôleur général et un personnel (de beaucoup réduit) ont été nommés et chargés de gérer la nouvelle Direction de la gestion financière du SCT. Pour aggraver la situation au fil des ans depuis ce changement, le poste de sous-contrôleur a été progressivement déclassifié du niveau de sous-ministre à celui de cadre supérieur relevant du Secrétaire, puis au niveau actuel où la direction assume un jeu de plus en plus diffus de responsabilités d'ordre administratif ainsi que de gestion financière et relève d'un secrétaire adjoint. Le personnel a également été réduit et généralement déclassifié sur le plan tant de l'expérience que de l'expertise.

En règle générale, les organisations financières des ministères ont tendance à refléter au fil du temps le modèle des structures organisationnelles du SCT. Ainsi, la fonction de gestion financière au sein du reste de l'organisation des services intégrés (ressources humaines, gestion de l'information/technologie de l'information, administration) est devenue plus floue et le poste de contrôleur a perdu de son importance et de son autonomie dans la plupart des ministères.

Au début des années 1990, à peu près au moment où le BCG était aboli, on s'entendait généralement pour dire que la Division des programmes du SCT avait beaucoup trop de contrôle sur les dépenses des ministères. À cette époque, les délégations de pouvoirs financiers étaient comparativement limitées et la direction des ministères était, comparativement à aujourd'hui, étroitement supervisée. Les ministres du Conseil du Trésor étaient alors appelés à approuver quelque 8 000 présentations par année.



Diverses réformes de la gestion ont considérablement assoupli cette délégation et cette surveillance, au point où les ministres du CT n'approuvent aujourd'hui qu'environ 1 000 présentations par année. Ainsi, la Division des programmes du SCT a été réduite en taille et en étendue, et beaucoup en sont venus à croire qu'elle a perdu sa capacité de contrôler ce que les ministères font et d'évaluer leur rendement. À coup sûr, au moins quatre cas importants de défaillance de la gestion financière qui ont fortement embarrassé le gouvernement peuvent être attribués à l'incapacité, dans une certaine mesure, de la Division des programmes du SCT de jouer adéquatement son rôle de surveillance (subventions et contributions de DRHC, contrats de publicité et programme de commandites de TPSGC, programmes de santé des Premières nations et des Inuit de Santé Canada et Commissariat à la protection de la vie privée).

Outre l'évolution des changements structurels, la réduction des effectifs par suite de l'Examen des programmes a eu des conséquences durables sur la capacité des fonctionnaires restants d'exercer adéquatement leurs fonctions.

Après les défaillances de la gestion financière à DRHC, le SCT a affecté des fonds supplémentaires aux ministères pour les aider à renforcer leurs fonctions de vérification et d'évaluation. Cette affectation a récemment été reconduite pour une nouvelle période de deux ans, mais il n'y a eu aucune affectation permanente de fonds. De toute évidence, les ministères se trouveront dans une situation difficile une fois que ces fonds temporaires n'existeront plus.

Enfin, outre les fortes réductions d'effectifs susmentionnées, il semble que, depuis quelques années, la majorité des ressources de vérification interne restantes soient affectées à des projets de consultation, par exemple, l'élaboration de cadres de gestion et de responsabilisation intégrés des risques. Par conséquent, le nombre de vérifications de conformité et d'« optimisation des ressources » gérées par la Vérification interne semble avoir baissé à son niveau le plus bas.

### **Réforme du cadre de contrôle financier du GdC : les plus récentes initiatives**

Au cours des dernières années, divers greffiers du Conseil privé ainsi que des secrétaires du Conseil du Trésor ont amorcé des réformes destinées à moderniser la gestion de la fonction publique. Ces mesures ont eu des répercussions particulières sur l'évolution du cadre de contrôle financier. Les voici :

- **la Stratégie d'information financière (SIF)** : Lancée en 1996 en vue de rationaliser quelque 27 systèmes financiers et de les ramener à sept; de moderniser les systèmes comptables et bancaires du receveur général; et d'instaurer la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations aux fins de la préparation et de la présentation des affectations de crédits, des états financiers et des comptes publics du GdC.

Ces objectifs, à l'exception remarquable des affectations de crédits suivant la comptabilité d'exercice (qui restent à l'étude), sont pour la plupart atteints. Le travail supplémentaire exigé à cette fin a été fait au détriment du travail ordinaire. En outre, il y a lieu de noter que la somme extraordinaire de travail afférente à l'atteinte de ces objectifs a été exécutée malgré la perte, au cours de cette période, de quelque 25 % des effectifs de la collectivité financière par suite de retraites anticipées volontaires.





À propos des retraites anticipées, il est utile de souligner le fait que les qualifications et l'expérience en finances de ces retraités se sont révélées particulièrement intéressantes pour le secteur privé et que la fonction publique s'est fortement ressentie de la perte concomitante d'expérience et de mémoire corporative en gestion financière que les ministères et organismes ont subie. De fait, les effets de ces réductions d'effectifs se font encore sentir aujourd'hui.

- **la modernisation de la fonction de contrôleur** : Cette initiative d'envergure à l'échelle du gouvernement, lancée en 1998, avait pour objet de moderniser l'attitude à l'égard de la gestion financière dans la fonction publique grâce à un leadership stratégique, à la motivation des employés et à l'établissement d'un ensemble de valeurs et d'éthique communes.

Les quatre piliers de la fonction de contrôleur moderne sont l'information sur le rendement intégrée, l'environnement mûr de gestion des risques, l'intendance rigoureuse et la responsabilisation nette. Les résultats attendus sont notamment la saine gestion des ressources, la prise de décision efficace et une réorientation de la gestion par le contrôle et la conformité à la gestion par la mesure du cycle de vie du rendement et par les valeurs communes.

Un certain nombre d'obstacles à l'atteinte de ces objectifs se sont dressés, notamment, de la part des cadres supérieurs, la mauvaise connaissance et compréhension de la façon de maintenir un contrôle financier rigoureux et, de la part d'agents financiers inexpérimentés, la mauvaise compréhension des cadres de gestion et de responsabilisation. Il existe d'autres obstacles au succès d'une telle réforme, à savoir :

- le « ralliement » marginal et peu enthousiaste de la direction;
  - une capacité de gestion financière inadéquate (y compris les cadres supérieurs sans expertise en gestion financière et les agents inexpérimentés) dans les ministères aux prises avec de fréquents changements de priorités et des charges de travail sans répit;
  - l'apathie des employés devant une initiative perçue par de nombreux fonctionnaires comme simplement un autre projet « saveur du mois » de la direction, dans la foulée de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), de la GPO/GR, de Fonction publique 2000 et de *La Relève*;
  - des outils restreints et de la formation en milieu de travail;
  - le manque d'incitatifs valables; et
  - l'avancement rapide de gestionnaires inexpérimentés et l'embauche de personnel temporaire et de sous-traitants non qualifiés.
- **le cadre de gestion et de responsabilisation** : Cette importante initiative à l'échelle du gouvernement, lancée en 2003 comme suivi de la modernisation de la fonction de contrôleur, est un outil exhaustif de surveillance de la gestion et de la responsabilisation. Elle vise à permettre l'évaluation de la manière dont les ministères sont gérés sur le plan des ressources humaines, de la responsabilisation, de la gestion financière, des valeurs et de l'éthique et d'autres secteurs. Le cadre de gestion et de responsabilisation donne aux gestionnaires une liste d'attentes pour l'excellence en matière de gestion et une liste





d'indicateurs et de mesures que les ministères et les organismes centraux utiliseront pour évaluer les progrès.

Il est beaucoup trop tôt pour juger du bien-fondé relatif de cette initiative comme moyen de poursuivre la modernisation de la fonction de contrôleur dans la fonction publique. Il s'agit de toute évidence d'une mesure à long terme qui a besoin d'une période plus longue pour faire ses preuves.

Bien que les motifs de toutes ces initiatives soient louables, celles-ci ont probablement contribué à un certain nombre de problèmes qui ont commencé à ternir la réputation de saine gestion du gouvernement, en particulier lorsqu'ils sont jumelés à la réduction de la capacité de gestion financière dans l'ensemble de la fonction publique.

## Analyse

Dans la collectivité de la gestion financière et chez les décideurs du gouvernement, il est généralement reconnu que le cadre de contrôle financier, par les divers changements qu'il a subis, est resté suffisamment solide pour aider à rendre l'administration publique raisonnablement efficace, efficiente et économique. Parallèlement, le fait que la LGFP ait rarement été modifiée témoigne de la validité fondamentale du cadre. En outre, le cadre est mis en œuvre grâce à un ensemble de règles et de règlements bien publicisés, relativement explicites.

Compte tenu que le cadre et les instruments réglementaires qui le sous-tendent sont fondamentalement fiables, les récentes défaillances du contrôle financier doivent être attribuées à d'autres lacunes. Une analyse de l'historique du système de gestion financière révèle trois principales causes pour les récentes défaillances :

- la mise en œuvre de réformes de la gestion qui poussent l'habilitation trop loin, trop rapidement (c.-à-d., l'accent mis davantage sur « laisser aux gestionnaires le soin de gérer » et moins sur la « surveillance »);
- des changements d'ordre structurel et procédural qui ont affaibli les responsabilités de surveillance financière (cela inclurait la déclassification du statut des AFS ministériels et la fusion de la fonction dans les Services intégrés/ministériels); et
- la perte de capacité de gestion financière (ressources, expérience et perfectionnement) dans l'ensemble de la fonction publique.

Fondamentalement, il y a lieu de noter que toutes les défaillances dont il est question dans le présent document proviennent de lacunes dans un ou plusieurs des secteurs suivants : les valeurs et l'éthique; la responsabilisation; et la capacité. Ces lacunes sont interreliées et, souvent, la présence de l'une (par ex., un manque de responsabilisation) peut aboutir à une autre (par ex., des normes d'éthique moins élevées). La section qui suit examine comment ces lacunes se sont produites et comment, de manière générale, elles pourraient être comblées.

- **Les valeurs et l'éthique** : Dans tous les cas récents de défaillance du contrôle financier, la personne ou les personnes auraient présumentement manqué d'éthique ou de



professionnalisme. En deux mots, pour des motifs de gain personnel ou pour contourner des politiques et processus à d'autres fins, des fonctionnaires dans un poste de responsabilité ont enfreint les règles.

Fort heureusement, seules quelques personnes sont en cause – ce comportement ne reflète pas l'attitude de la grande majorité des fonctionnaires. Il n'en reste pas moins que, compte tenu des répercussions sur la réputation du gouvernement et de la fonction publique, la question est très grave. Lorsque quelqu'un a enfreint les normes de comportement, il faut prendre des mesures disciplinaires et administratives adéquates et les rendre publiques. Pour rétablir la confiance de la population dans la capacité de saine gestion financière du gouvernement, le leadership par l'exemple se révélera d'une importance cruciale.

- **La responsabilisation** : La question est complexe. Tout d'abord, il existe au sein d'un grand nombre de ministères de la confusion concernant la façon d'établir un équilibre adéquat entre le service financier et ses « marges de manœuvre » afférentes, d'une part, et les contrôles financiers et la conformité, d'autre part. En outre, les responsabilités relatives aux fonctions financières sont devenues floues par suite de la course vers l'habilitation, souvent appelée « laisser aux gestionnaires le soin de gérer ». Et il semble exister un manque de capacité et d'expérience en matière de gestion pour tenir compte des pouvoirs et responsabilités accrus qui accompagnaient les récentes initiatives de modernisation de la gestion.

Le résultat de ces changements est bien connu. Qu'il s'agisse d'erreurs de bonne foi ou d'intention délibérée, la laxité générale des contrôles en matière de finances et d'octroi de contrats a donné lieu à un nombre troublant de cas d'irrégularités financières. Il faut faire un pas en arrière : remettre l'accent sur le contrôle et la conformité, jusqu'à ce que la capacité de gestion requise soit acquise. En outre, le rétablissement de certains types de freins et contrepoids, antérieurement cernés comme des obstacles à l'habilitation, s'impose. L'éclaircissement des rôles et des responsabilités des gestionnaires financiers aux fins de la gestion du cadre de contrôle financier contribuerait pour beaucoup au rééquilibrage des responsabilités en matière de gestion.

- **La capacité** : Il existe actuellement diverses lacunes au plan de la capacité, qui toutes aggravent le problème cerné. Premièrement, il y a une pénurie générale de cadres subalternes expérimentés, et les cadres intermédiaires sont incapables de comprendre et d'absorber les responsabilités accrues inhérentes à la fonction de contrôleur moderne. Deuxièmement, on a demandé à la collectivité financière de mettre en œuvre d'importants changements en matière de gestion financière (comptabilité d'exercice, systèmes financiers communs, modification des rôles et des responsabilités), malgré une réduction importante et constante des ressources disponibles et la dilution des exigences relatives à la fois à l'expérience et aux titres et qualités. Troisièmement, les organismes centraux et les ministères sont de moins en moins capables d'assurer le leadership, la surveillance et le perfectionnement professionnel en matière de finances.

Il faut stimuler davantage l'amélioration constante de la capacité de gestion financière des ministères, en renforçant la collectivité financière actuelle et en raffermissant le leadership et la surveillance aux niveaux supérieurs.



Enfin, il y a lieu de souligner que tout changement radical – comme la SIF et la modernisation de la fonction de contrôleur – a tendance à empirer les choses à court terme. Un tel changement institutionnel généralisé crée inévitablement de la confusion qui aboutit souvent à une certaine perte de productivité. On peut aussi attribuer une part de responsabilité pour les récents exemples d'irrégularités financières à deux changements d'ordre structurel des dernières années – à savoir, l'abolition du Bureau du contrôleur général (BCG) indépendant et la réduction du rôle de surveillance de la Division des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

## La voie à suivre

Il existe des causes générales des cas de défaillance du contrôle susmentionnés, mais il y a aussi des mesures fondamentales qui pourraient être prises pour commencer à rétablir l'ordre dans les finances du gouvernement, notamment :

- adopter le principe « ce qui est inspecté est respecté » – examen accru, au moyen de la révision, de la vérification et de l'évaluation de secteurs à haut risque cernés, comme l'octroi de contrats et les frais de déplacement et de représentation;
- le cas échéant, abaisser les délégations de pouvoirs de signature, resserrer le contrôle du budget et accroître les freins et contrepoids dans le processus d'approbation;
- augmenter la transparence par la reddition de comptes publique et l'élargissement de l'AIPRP;
- recycler à intervalles plus fréquents les professionnels des finances, les gestionnaires ministériels et les travailleurs de première ligne;
- modifier les comportements en mettant l'accent sur la prudence, la probité et la fierté de l'intendance grâce à la formation et à la pression à l'uniformité et en prêchant par l'exemple;
- publiciser et encourager le recours aux occasions actuelles de « dénonciation », notamment les réunions patronales-syndicales, les procédures de règlement des griefs et de recours, le Commissaire à l'intégrité de la fonction publique, le processus du contrôleur général/CFP/VG, et autres;
- maintenir des normes d'éthique élevées, non seulement au moyen de valeurs, convictions et attitudes communes, mais aussi, le cas échéant, de mesures administratives et disciplinaires bien visibles; et
- soutenir et encourager les dirigeants qui « donnent le ton ».

En leur qualité de professionnels de la gestion financière accrédités, les membres de l'AGFFP tirent une grande fierté du rôle qu'ils ont toujours joué de faire en sorte que les fonds publics entre les mains du gouvernement fédéral soient gérés avec prudence, compte tenu tant des contribuables que des programmes et services soutenus par les précieux impôts que ces contribuables paient.

L'AGFFP partage le sentiment d'inquiétude que la vérificatrice générale et d'autres ont exprimé devant le nombre croissant d'abus financiers mis au jour au cours des dernières années. Les récentes défaillances du contrôle révèlent que le pendule s'est trop rapproché de la facilitation



des services financiers, au détriment de l'application adéquate des mesures de conformité et de contrôle en matière de finances. Nous croyons fermement qu'il est possible de rétablir un équilibre adéquat entre le service et le contrôle. Il faut redresser la situation dans l'intérêt de la fonction publique et du gouvernement et, la chose la plus importante, dans l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes.

Dans ce contexte, nous proposons trois initiatives qui contribueraient dans une large mesure à réparer les dommages causés récemment et à prévenir d'autres abus. Ce plan d'action s'impose comme premier pas vers le rétablissement du cadre de contrôle financier du GdC sur des bases solides. Les Canadiens et les Canadiennes méritent au moins cela.

## **1. Rétablir le Bureau du contrôleur général (BCG) indépendant**

Pour renforcer le cadre de contrôle financier et faire disparaître le malaise actuel de la population du Canada concernant la gestion des fonds publics, il faudrait rétablir le Bureau du contrôleur général et, comme mesure préliminaire, nommer un contrôleur général distinct, au niveau de SM, relevant de la présidente du Conseil du Trésor. Un BCG indépendant :

- favoriserait le renforcement de la fonction de gestion financière au sein du GdC;
- améliorerait le leadership de la collectivité financière, qui serait habilitée à signaler les cas de mauvaise gestion financière au BCG;
- surveillerait le rééquilibrage du cadre de contrôle financier; et
- guiderait l'amélioration constante des systèmes, politiques, processus et procédures de gestion financière.

Un BCG indépendant revigorerait la fonction de gestion financière dans l'ensemble de la fonction publique. Nous le répétons, les organisations financières des ministères ont tendance au fil du temps à refléter le modèle des structures organisationnelles du SCT. Sans l'encadrement d'une solide section centrale des finances, les ministères sont laissés à eux-mêmes pour interpréter et mettre en œuvre les programmes et les politiques. Il faut absolument un solide leadership central pour que les freins et contrepoids du système de gestion financière fonctionnent adéquatement.

## **2. Renforcer la Division des programmes du Conseil du Trésor**

De toute évidence, il faut examiner les rôles et responsabilités de la Division des programmes du SCT en matière de surveillance. Bien que la mise en œuvre du cadre de gestion et de responsabilisation vise à accroître la capacité des organismes centraux de surveiller et d'évaluer le rendement des ministères et à aider dans l'affectation et la réaffectation des ressources, il faudra augmenter la capacité de la Division des programmes du SCT de se charger effectivement de ces fonctions de surveillance et d'évaluation.

Le renforcement de la Division des programmes permettrait à celle-ci de surveiller et d'évaluer le rendement des ministères et de recommander l'affectation et la réaffectation de ressources ainsi que de prendre des mesures correctives, le cas échéant. Les récentes révélations de graves défaillances dans le cadre de contrôle financier



pourraient être réglées rapidement et de manière décisive. D'éventuels actes fautifs pourraient être cernés et réglés, ou même complètement évités, de manière plus opportune. De même, la reddition de comptes plus transparente concernant les plans et les dépenses dans des secteurs à haut risque comme les programmes de démarrage, les importants programmes de sociétés d'État, la représentation et les déplacements et autres aiderait aussi à améliorer le rendement des organismes centraux dans leur rôle de surveillance. Cela contribuerait également à rétablir la confiance de la population à l'égard de l'intendance du gouvernement et de l'intégrité de la fonction publique.

### **3. Réaligner les voies hiérarchiques internes des ministères**

Dans l'environnement actuel, chaque ministère et organisme doit nommer un agent financier supérieur (AFS), un agent financier supérieur à temps plein (AFSTP) et un directeur des services comptables. À l'heure actuelle, quelques ministères seulement désignent le poste d'AFS au niveau de SM. Dans un grand nombre de ministères, cette fonction est établie au sein de la division générale des « Services intégrés/ministériels », au même titre que les ressources humaines, la gestion de l'information et la technologie de l'information. En outre, l'AFS d'une telle division ne possède souvent pas d'accréditation financière reconnue ou même d'expérience en gestion financière publique.

Cela doit cesser. L'AFS d'un ministère devrait occuper un poste de direction (EX) au niveau de sous-ministre adjoint, et le Bureau de l'AFS devrait être établi comme entité distincte des « Services intégrés/ministériels ». L'AFS (ou le poste pourrait avoir pour titre « contrôleur général ») et ses agents devraient participer à toutes les discussions relatives aux programmes et au budget afin de pouvoir appliquer des freins et contrepoids adéquats aux opérations financières du ministère. Ils devraient aussi pouvoir exécuter leurs tâches dans un climat de transparence et de respect, sans crainte de représailles.

On a récemment parlé d'un « contrôleur général indépendant » dans chaque ministère, qui relèverait directement du SCT. La proposition est valable, sous réserve de certaines conditions. Bien que l'idée d'un agent financier supérieur au niveau de la direction de chaque ministère, qui bénéficierait d'un solide encadrement professionnel et moral du Bureau du contrôleur général, soit fort louable, cet agent doit avoir des liens hiérarchiques directs avec chaque ministère. Autrement, le ministère pourrait soupçonner cette personne d'être un « informateur » du BCG et ne pas lui faire confiance pour ce qui est d'atteindre les objectifs ministériels. Une telle situation pourrait entraîner une détérioration des rapports entre les fonctionnaires du ministère et une érosion accrue du cadre de contrôle financier.

Toutefois, cela étant dit, le contrôleur général du ministère devrait jouir d'une protection accrue à titre de dénonciateur et avoir pour mandat de consulter le BCG sur toutes les questions qu'il estime préoccupantes pour le gouvernement dans son ensemble.



Voici d'autres recommandations auxquelles il faudrait donner suite :

### Faire en sorte que le cadre de contrôle financier soit appliqué

- **Entreprendre un examen à l'échelle du gouvernement en vue d'évaluer l'application des lignes directrices du cadre de contrôle financier du GdC** : Il faudrait ordonner à tous les ministères et organismes de procéder à une évaluation par liste de contrôle normalisée de l'état de leurs cadres de contrôle financier respectifs et de faire rapport au SCT de leurs constatations et de leurs plans de mise en œuvre de corrections et d'améliorations. Le SCT devrait avoir le pouvoir et les ressources nécessaires pour faire appliquer les lignes directrices du cadre de contrôle financier.
- **Créer et financer le fonctionnement d'équipes de type « commando »** : Cela permettrait aux petits ministères et organismes et aux organisations régionales des ministères d'achever cet examen de manière opportune et exhaustive.
- **Utiliser une démarche de « communauté d'intérêt » interministérielle pour favoriser de meilleures communications entre les gestionnaires financiers** : Ce changement permettrait à des groupes d'optique commune de comparer leurs vues sur les corrections et les améliorations qui pourraient s'imposer. Les communautés d'intérêt sont habituellement celles qui sont axées sur des secteurs communs comme les systèmes financiers, les déplacements, l'octroi de contrats, la comptabilité, etc. Un grand nombre de ces communautés d'intérêt existent déjà, mais certaines ont besoin d'être rajeunies ou réanimées.
- **Retirer les pouvoirs financiers délégués** : Retirer ces pouvoirs le cas échéant, conformément aux lignes directrices actuelles du Conseil du Trésor, d'ici à ce que les corrections et améliorations requises aux cadres de contrôle financier soient en place et fonctionnent.
- **Confier à la collectivité financière le mandat de bâtir la capacité** : Le contrôleur général du Canada doit revigorer le Conseil sur la fonction de contrôleur, le Groupe consultatif des AFS, le Groupe des directeurs de services comptables et autres et leur assigner des projets particuliers. Il pourrait s'agir d'améliorer le recrutement, la formation et le perfectionnement, la nomination et le mentorat du groupe FI, et de faciliter l'organisation de tribunes d' « identification de problèmes » comme des tables rondes, des colloques, des conférences et des ateliers sur les pratiques exemplaires. Il est crucial de maintenir la participation sans réserve des membres de l'AGFFP et de l'Institut de la gestion financière à cet égard.

### Renforcer le cadre de contrôle financier pour l'avenir

- **Renforcement de la vérification interne** : Dans le cas de la collectivité de la vérification interne, il faut procéder à une analyse de la capacité au plan des ressources humaines. En outre, la fonction a besoin d'une injection immédiate d'effectifs pour rétablir sa capacité au moins au niveau qu'elle était avant les réductions liées aux volets I et II de l'Examen des programmes, ainsi que d'une réorientation du personnel de la vérification de la conformité à la consultation de gestion.





- **Révision des présentations au CT et des MJANR** : Vigilance constante pour faire en sorte que des cadres de responsabilisation soient en place pour toutes les nouvelles présentations au Conseil du Trésor. Le SCT pourrait aussi améliorer le processus de mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR) en exigeant l'identification et l'approbation particulières des plans de dépenses en matière de déplacements, de représentation et de réception. En outre, la reddition de comptes sur ces points dans le Rapport ministériel sur le rendement pourrait être plus détaillée.

### S'occuper efficacement des secteurs à haut risque

- **Meilleurs contrôles sur les « secteurs à haut risque »** : Un jour, on cherchera probablement à faire complètement mettre fin aux frais de représentation et de réception. Une telle réaction serait à la fois excessive et inutile. Le gouvernement devrait plutôt renforcer l'application des contrôles financiers actuels, par exemple, la vérification préalable des projets d'activités de représentation, la séparation des fonctions pour l'approbation des demandes de remboursement de frais de déplacement et de réception, l'obligation de justifier en détail les frais de réception supérieurs aux lignes directrices du SCT avant l'approbation des demandes de remboursement, le recours à des plafonds budgétaires trimestriels et la limitation des délégations de pouvoirs.
- **Formation obligatoire pour améliorer la capacité de gestion financière** : Deux cours de « *Campusdirect* » sur « Les valeurs et l'éthique » et « Le contrôle efficace des ressources publiques » sont offerts depuis récemment par Internet à [www.campusdirect.gc.ca](http://www.campusdirect.gc.ca). Le gouvernement devrait exiger que tous les gestionnaires de la fonction publique suivent obligatoirement ces cours avec succès.

### Accroître la confiance en améliorant la transparence

- **Reddition de comptes concernant les résultats des examens** : Il faudrait ordonner aux ministères et organismes d'exposer en détail dans le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport sur le rendement les résultats de l'examen du cadre de contrôle financier et les plans subséquents concernant les corrections et améliorations, les évaluations futures des risques et les stratégies d'atténuation des risques.
- **Reddition de comptes publique concernant les frais de représentation et de déplacement** : Il faudrait ordonner aux ministères et organismes de préciser dans le Rapport sur les plans et les priorités les frais de représentation et de déplacement réels, courants et prévus à titre de renseignement pour les comités de la Chambre des communes. Il faudrait réviser la définition de représentation, en attribuant aux gestionnaires un budget fixe et en les obligeant ensuite à le respecter. À l'heure actuelle, la quantité de ressources financières affectées au contrôle de petites sommes n'est pas optimisée. Enfin, les cadres supérieurs devraient être tenus de publier sur Internet leurs frais annuels de représentation et de déplacement respectifs (voir à cet égard l'exemple que donne le commissaire à l'information du Canada à [www.infocom.gc.ca](http://www.infocom.gc.ca)).





## Conclusion

Les Canadiens et les Canadiennes confient à leur gouvernement fédéral des dizaines de milliards de dollars chaque année et ils s'attendent à ce que le gouvernement gère ces biens avec prudence et sagesse, dans l'intérêt de tous les citoyens.

Bien que le cadre de contrôle financier du GdC ait permis aux fonctionnaires d'atteindre cet objectif dans le passé, il montre de plus en plus de signes de défaillance. À moins de le régler, ce problème ne saurait que s'aggraver, privant de ressources déjà rares des programmes et des services méritoires, enrichissant des personnes sans scrupule à notre détriment à tous et à toutes et, la chose la plus importante, minant la confiance des Canadiens et des Canadiennes en leur gouvernement fédéral.

Fort heureusement, il n'est pas trop tard pour mettre fin à la détérioration du cadre et lui redonner santé et validité. Il faudra sans aucun doute du leadership politique et du temps pour modifier tant le rendement de la fonction publique que les perceptions de la population, mais c'est maintenant, à la veille d'un changement de leadership politique, qu'il faut agir pour apporter des réformes durables. Les membres de l'AGFFP ont un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre des changements qui s'imposent de toute urgence dans le rééquilibrage de l'administration publique.