

Association
of Canadian
Financial
Officers



Association
canadienne
des agents
financiers

Mémoire

*à la Commission d'enquête sur le programme de
commandites et les activités publicitaires*

Septembre 2005

État de la question

Les comptes rendus de l'enquête sur le programme de commandites inquiètent vivement l'Association canadienne des agents financiers (ACAF), comme la grande majorité des Canadiens et des Canadiennes.

Toutefois, il ne s'agit pas de la première fois qu'un problème de gestion financière vient hanter le gouvernement fédéral, indépendamment du parti politique au pouvoir. D'autres récents scandales, notamment le programme de financement de DRHC, les détournements allégués de fonds du MDN et les dépassements de coûts dans l'enregistrement des armes à feu, sont autant de drapeaux rouges que nous avons soulevés.

Au cours des dernières années, l'ACAF a recommandé qu'on apporte d'importants changements au mode de gestion des fonds publics – principalement dans une série de rapports appelée *Freins et contrepoids*¹. Cette prise de position proactive est motivée par le fait que nos membres ont eu connaissance de cas de mauvaise gestion et ont exprimé le désir de veiller à ce que les dépenses de l'État soient bien gérées et comptabilisées.

L'ampleur du problème que le programme de commandites a révélé a profondément choqué les Canadiens et les Canadiennes qui exigent et méritent une meilleure gestion financière.

Il est indispensable de régler rapidement ces problèmes afin de rétablir la confiance de la population, la fierté dans la fonction publique et la responsabilisation en matière de dépenses.

¹ *Freins et contrepoids*, volume 1 : Rééquilibrer les fonctions de service et de contrôle du cadre de contrôle financier du gouvernement du Canada, et volume 2 : La reddition de comptes et la responsabilité en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Le programme de commandites

Un certain nombre de questions ont été soulevées au cours des mois de témoignages devant la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Les problèmes que les témoins ont directement cernés ou qui sont ressortis implicitement de témoignages ou de réponses aux interrogatoires des avocats de l'enquête sont importants :

- l'absence de surveillance et de suivi des préoccupations identifiées;
- l'inapplication des règles en place relatives à la passation de contrats, aux achats et aux pouvoirs de signature;
- des délégations de pouvoirs financiers abusives ou imprécises;
- une formation insuffisante pour les personnes détenant les pouvoirs financiers;
- des divergences d'opinion sur la nature de l'obligation ministérielle de rendre des comptes par rapport à la responsabilité de la fonction publique;
- une réaction inadéquate aux dénonciateurs d'actes fautifs, comme Allan Cutler, de la part de la Direction de la vérification de Travaux publics.

Bon nombre de ces problèmes ont directement trait aux recommandations que l'ACAF a formulées dans ses rapports de la série *Freins et contrepoids*.

Dans le volume I de *Freins et contrepoids*, nous avons recommandé de **renforcer la Division des programmes du Conseil du Trésor afin de surveiller les opérations ministérielles et de prendre des mesures correctives, le cas échéant**. Dans le cas du programme de commandites, les problèmes ont d'abord été cernés lors de la vérification interne de 1996. Toutefois, comme des représentants de la Direction de la vérification et de l'éthique de Travaux publics l'ont déclaré devant la Commission², le plan d'action élaboré en réponse à la vérification de 1996 n'a jamais été complètement mis en place. Les témoins ont expliqué que, bien que leur direction ait été responsable de veiller à l'adoption du plan d'action, elle devait établir un ordre de priorité, et ce suivi n'en faisait pas partie. Il fallait insister davantage sur la prise de mesures correctives.

Toujours dans le volume I de *Freins et contrepoids*, l'ACAF a recommandé de **retirer les pouvoirs financiers délégués, le cas échéant**. Des témoignages de l'ancien sous-ministre Ranald Quail³ et de l'ancien sous-ministre adjoint James Stobbe⁴ révèlent que de hauts fonctionnaires estimaient que leur seule responsabilité était de veiller à ce que des politiques appropriées soient en place. Il semble que, dans leur esprit, la responsabilité de l'administration financière au jour le jour était déléguée. Le problème était exacerbé du fait que les hauts fonctionnaires constataient que des fonctionnaires subalternes (en l'occurrence, Chuck Guité) traitaient directement avec le cabinet du ministre. Il semble en avoir résulté **une supposition d'obligation ministérielle de rendre des comptes dans un secteur où il n'en**

² Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, volume 16, 4 octobre 2004

³ *ibid*, volume 39, 24 novembre 2004

⁴ *ibid*, volume 40, 25 novembre 2004

existait pas. La confusion au sujet des responsabilités semble découler dans une large mesure de pouvoirs mal délégués. Personne ne s'est avisé de vérifier pour faire en sorte que les procédures appropriées soient suivies; tout le monde semblait supposer que la responsabilité incombait à quelqu'un d'autre.

Dans le volume II de *Freins et contrepoids*, l'ACAF a recommandé d'**offrir de la formation en matière de reddition de comptes et de responsabilité aux personnes qui jouent un rôle dans le cadre de contrôle financier.** Plusieurs témoins, notamment les anciens directeurs généraux Marie Maltais et David Myer ainsi que l'ancien coordonnateur du Programme de publicité, Mario Parent, ont déclaré que, bien qu'ils aient détenu le pouvoir de signature en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ils avaient été mal renseignés sur la nature du programme de commandites. Rien n'empêche qu'ils signaient des contrats en l'absence de M. Guité. Une formation adéquate s'impose pour faire en sorte que les personnes soient conscientes de leur responsabilité lorsqu'ils exercent leur pouvoir de signature en vertu de la LGFP ou de toute autre loi pertinente.

La Commission avait notamment pour mandat d'examiner les incidences d'une loi sur la protection des dénonciateurs d'actes fautifs dans des cas comme le programme de commandites. Allan Cutler a contribué à exposer les problèmes à l'intérieur du programme de commandites. Il a rendu un important service au Canada; **il faudrait mieux protéger les personnes comme Allan Cutler.** Dans le cadre des débats concernant le projet de loi C-11, l'ACAF a comparu devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires pour exposer les préoccupations de ses membres au sujet de ce projet de loi⁵. Bien qu'il semble que le Comité ait adopté certaines des modifications proposées – à savoir, l'établissement d'un organisme autonome chargé d'appliquer la loi –, il reste encore des préoccupations concernant la protection accordée aux dénonciateurs d'actes fautifs. Comme l'ACAF l'a déclaré devant le Comité, le projet de loi perd toute raison d'être si les fonctionnaires ne se sentent pas protégés.

À cet égard, l'ACAF estime que ses membres se sentiraient mieux protégés pour dénoncer des actes fautifs si la surveillance des décisions susceptibles d'influer sur leurs carrières, par exemple, la révision de la classification et les changements organisationnels, relevait du bureau du **contrôleur général du Canada**, et non pas des hauts fonctionnaires mêmes qui les obligent à approuver leurs contrats. Pour appliquer des freins et contrepoids adéquats, les agents financiers doivent avoir la latitude de fonctionner sans crainte de représailles. Si un agent financier ayant une solide formation et relevant du bureau du contrôleur général avait été en place dans le programme de commandites, la mauvaise gestion aurait probablement été décelée plus tôt.

Si un grand nombre des recommandations formulées dans les rapports de la série *Freins et contrepoids* avaient été mises en œuvre, on aurait pu atténuer les dommages résultant de la mauvaise gestion du fonds de commandites. Cependant, il faut aussi que des mécanismes appropriés d'application des règles soient en

⁵ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 22^e réunion, 22 février 2005

place. Dans le cas du programme de commandites, il semble qu'on ait tout simplement passé outre à un grand nombre des politiques et restrictions qui s'appliquaient. C'est pourquoi il est crucial de renforcer le rôle des agents financiers dotés d'une solide formation.

Les mesures qui s'imposent

Le gouvernement s'est engagé à donner suite énergiquement aux rapports du juge Gomery, mais sa réponse officielle⁶ au rapport de mai 2005 du Comité des comptes publics⁷ sur l'obligation ministérielle de rendre des comptes donne à entendre qu'il a déjà établi son propre plan d'action pour certaines questions importantes. Dans sa réponse aux recommandations du Comité, le gouvernement a souligné que la répartition des responsabilités qui existe déjà est adéquate et que les rôles sont clairs. Il semble ainsi rejeter les recommandations d'établir un titre d' « agent comptable » comme au R.-U. pour les sous-ministres et privilégier plutôt la consolidation en cours des politiques de gestion du Conseil du Trésor et l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de responsabilisation de gestion.

Compte tenu de la froideur de l'accueil réservé aux recommandations du Comité, l'ACAF estime que la Commission devra, dans toutes ses recommandations, tenir compte des initiatives actuelles du gouvernement. À cette fin, l'ACAF a plusieurs propositions de changements à formuler pour garantir qu'une telle mauvaise gestion ne se reproduise pas.

Bien que le gouvernement ait posé un premier pas important en rétablissant le bureau du contrôleur général, l'ACAF estime qu'il faut **élargir le mandat du contrôleur général de manière à inclure la surveillance des carrières des agents financiers**. On éliminerait ainsi la possibilité d'incidences sur la progression de la carrière, notamment que des initiatives de reclassification et de restructuration organisationnelle servent de moyens d'intimidation. On supprimerait aussi la menace voilée de représailles pour les agents financiers, qui pourraient ainsi exercer leurs fonctions avec plus d'efficacité, tout en garantissant un leadership central, solide, dans le secteur de la gestion financière.

Ensuite, il faudrait **placer un agent financier compétent dans la structure de gestion de tous les grands programmes du gouvernement où on s'attend à ce qu'il y ait reddition de comptes pour la gestion des ressources**. Bien que la tendance au gouvernement semble porter sur la centralisation des services, la gestion financière ne devrait pas être considérée comme faisant partie de ce nouveau cadre. Il ne saurait y avoir de saine gestion financière sans que les agents financiers connaissent à fond le mandat et la fonction de chaque programme et la structure de reddition de comptes pour la gestion des ressources. Des agents financiers centralisés ne posséderont pas les connaissances particulières dont ils ont besoin pour appliquer les freins et contrepoids appropriés à des programmes individuels.

Enfin, il faut renouveler l'accent sur **la formation et le maintien en emploi des agents financiers**. Rien ne saurait remplacer des agents financiers possédant une solide formation et de l'expérience du travail

⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Réponse du gouvernement sur le 10^e rapport du Comité permanent des comptes publics », 17 août 2005

⁷ Comité permanent des comptes publics, « La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle de rendre des comptes », 3 mai 2005

dans la fonction publique. Des agents financiers mal formés, inexpérimentés, sont plus susceptibles à des pratiques relâchées et vulnérables aux caprices de supérieurs dont les priorités sont peut-être différentes. La mise de l'accent sur la formation contribuera à l'intégrité de la fonction publique et fera en sorte que les agents financiers soient conscients de leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En outre, il faut établir des conditions qui attireront la crème de la profession à la fonction publique et la maintiendront en emploi.

La notion de formation et de maintien en emploi convient bien aux initiatives actuelles de modernisation de la fonction publique. Une importante section du portail Web de la modernisation de la fonction publique est consacrée à la formation et au perfectionnement, et l'impulsion qu'on cherche actuellement à donner pour que le Canada devienne un chef de file en matière de cybergouvernement offrira de nombreuses occasions d'innovation et de stimulation dans la fonction publique. L'ACAF a recommandé l'implantation de la déclaration de dépenses en ligne comme bon moyen de promouvoir la transparence, et la mise en œuvre de systèmes de gestion financière à l'échelle des ministères a aidé à garantir l'uniformité au sein du gouvernement dans son ensemble. L'ACAF aimerait qu'on accorde une plus grande priorité à l'harmonisation (non pas à l'intégration) des systèmes partout au gouvernement, car cela accroîtrait les communications entre les gestionnaires financiers. Une nouvelle démarche de gestion dans la fonction publique, qui utilise la technologie disponible, contribuerait dans une grande mesure à créer un climat plus propice à prévenir les problèmes que le programme de commandites a occasionnés.

Conclusion

L'ACAF comprend la frustration des Canadiens et des Canadiennes face à un système qui ne semble ni contrôler ses dépenses ni mettre en place les contrôles nécessaires pour maintenir une saine gestion financière.

Toutefois, il s'agit là davantage de perception que de fait. Il existe de graves problèmes, comme en témoignent les scandales actuels et passés, mais il n'y a pas lieu de repenser complètement le système actuel. Ce qui s'impose, c'est de renforcer le système actuel grâce à la formation, à la consolidation du processus actuel et à certains rajustements.

Il est essentiel de former les agents financiers et les personnes en situation de pouvoir financier afin de garantir que la *Loi sur la gestion des finances publiques* soit respectée et que tous les intéressés comprennent les responsabilités et les obligations liées à l'application de la Loi.

Il faut que des agents financiers possédant une solide formation participent de près aux programmes importants pour bien comprendre les opérations au jour le jour du programme, établir des liens avec les personnes chargées du programme et obtenir rapidement accès à l'information. Leur professionnalisme, leur intégrité et leur formation contribueront pour beaucoup à la bonne gestion de ces programmes. L'ACAF ne saurait souscrire à certains plans selon lesquels les agents financiers fonctionneraient à partir d'un organisme central sans pouvoir vraiment participer directement aux divers programmes. L'ampleur et la durée du scandale des commandites ont sans aucun doute été exacerbés par le fait qu'aucun agent financier ne participait au programme.

Cependant, il faut protéger les agents financiers de toute pression que leurs supérieurs hiérarchiques pourraient leur imposer. Des mesures s'imposent pour garantir que la surveillance de la reclassification et de la restructuration organisationnelle des agents financiers relève d'une partie neutre, comme le contrôleur général. Il est impossible d'attirer les agents financiers les plus compétents à la fonction publique avec une rémunération inférieure aux normes nationales pour ce genre de postes. La sécurité d'emploi que la fonction publique offre ne suffit plus pour intéresser des candidats compétents.

Nous sommes d'accord avec les plans du gouvernement visant à utiliser la technologie au maximum pour moderniser la fonction publique. L'ACAF privilégie la prise de telles mesures et elle appuie l'examen plus approfondi et la mise en œuvre de ces plans.

L'ACAF convient que les Canadiens et les Canadiennes méritent mieux. Il est frustrant qu'il ait fallu un scandale de cette ampleur pour amener la question de la gestion financière des programmes à l'avant-plan de la politique publique, mais nous saisissons volontiers l'occasion de discuter des problèmes et d'aider à trouver des solutions.