

Des contrôles financiers solides, administrés par l'État, pour une économie solide

Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Association canadienne des agents financiers

Le 3 août 2018

Introduction

L'Association canadienne des agents financiers (l'ACAF) représente les professionnels et les professionnelles de la comptabilité et de la gestion financière dans la fonction publique. À ce titre, elle offre un éclairage unique sur les mesures que le gouvernement pourrait prendre non seulement pour garantir la croissance économique, mais aussi pour protéger le cadre de gestion financière du Canada.

Depuis quelques mois, l'ACAF et les vaillants fonctionnaires qu'elle représente sont de plus en plus préoccupés par la position vulnérable dans laquelle le gouvernement a placé son cadre de gestion financière. Plusieurs facteurs ont convergé à réunir toutes les conditions voulues propices à la fraude : des contrôles financiers assouplis, des ressources insuffisantes pour surveiller la gestion financière et des mesures de protection inadéquates pour ceux et celles qui sont susceptibles d'être témoins d'actes répréhensibles et de vouloir les exposer.

Le gouvernement se rend inutilement vulnérable. En outre, il met en danger ses propres ressources et le système de gestion de l'argent des contribuables canadiens en place.

Afin d'atténuer ces risques, l'Association canadienne des agents financiers recommande :

- que le Conseil du Trésor révoque les autorisations générales permettant à Services publics et Approvisionnement Canada de contourner les règles financières fédérales en cas d'urgences attribuables à Phénix;
- que le gouvernement investisse dans l'accroissement de la capacité de gestion financière et que cet investissement prenne la forme de postes de professionnels et professionnelles dans la fonction publique; et
- que le gouvernement mette immédiatement en œuvre les améliorations à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* exposées dans le rapport concernant la protection des divulgateurs que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a présenté l'année dernière.

Nous sommes convaincus que bon nombre d'excellentes recommandations sur la façon de garantir la compétitivité des entreprises canadiennes et une croissance équitable et durable pour tous les Canadiens et les Canadiennes seront présentées au comité au cours des prochaines années. Cependant, les avantages de ces recommandations ne peuvent vraiment se faire pleinement sentir que si le Canada peut s'en remettre à des services publics de haute qualité, durables, soutenus par des contrôles financiers solides.

Recommandation n° 1 : mettre fin aux autorisations générales permettant à Services publics et Approvisionnement Canada de contourner les règles financières fédérales

Contexte

Au printemps de 2018, le Conseil du Trésor a demandé à tous les ministères d'obtenir l'autorisation ministérielle de contourner les règles financières fédérales en cas d'urgence attribuable à Phénix et de céder à Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) leur autorisation financière d'approuver les dépenses salariales. Plus précisément, cette demande contournerait la règle permettant uniquement aux gestionnaires disposant d'une délégation de pouvoir de verser les paiements.

Le vérificateur général du Canada a immédiatement critiqué cette décision. Dans des commentaires à cet égard en avril, le vérificateur général a mis en garde que ce plan crée un « plus grand risque » d'erreurs dans la paye et d'information financière peu fiable et que cela taxerait davantage les ressources humaines et financières de son bureau.¹

Cette préoccupation a été réitérée dans le plus récent rapport du vérificateur général, dans lequel il a fait remarquer qu'à cause des problèmes liés à Phénix, son personnel ne peut compter sur les contrôles internes en place pour auditer les dépenses salariales et qu'il a dû examiner un échantillon d'opérations beaucoup plus vaste que dans les années antérieures, à grands efforts et à grands frais.

D'autres experts, y compris le président de l'ACAF Dany Richard, ont fait part de leurs préoccupations au sujet de ce manque de surveillance et de diligence raisonnable, notamment la crainte que cette décision puisse non seulement entraîner des erreurs et des inexactitudes, mais aussi mener à la fraude pure et simple.

Recommandation

L'ACAF recommande que le Conseil du Trésor annule sa demande que les ministères signent des autorisations générales lui permettant de contourner les règles financières fédérales en cas d'urgence attribuable à Phénix et de révoquer les autorisations générales déjà signées.

¹ <https://ipolitics.ca/2018/04/16/ag-says-bypassing-internal-controls-for-phoenix-emergencies-increases-audit-risks/>

Justification

Bien qu'il soit important de régler le fiasco du système de paye et de faire en sorte que les vaillants fonctionnaires soient payés correctement et en temps opportun, la suspension des contrôles financiers internes occasionnera davantage de problèmes qu'elle n'en réglera. Les contrôles financiers sont en place pour une raison, et le fait de les contourner crée un risque de fraude accru et inutile.

L'expérience nous révèle malheureusement qu'il y a fraude chaque fois qu'une occasion d'en commettre survient. Pour confirmer ce fait, il suffit de penser au scandale des commandites qui a fait l'objet d'une enquête de la Commission Gomery il y a un peu plus d'une décennie. À l'époque, les contrôles financiers étaient insuffisants et les ressources étaient insuffisantes pour exercer les contrôles en place. Il en est résulté l'un des cas les plus notoires de corruption dans l'histoire canadienne récente.

Nous ne voulons pas voir l'histoire se répéter. La solution aux problèmes de Phénix n'est sûrement pas de miner l'intégrité du cadre de gestion financière du gouvernement fédéral, le système de règles et procédures mis en place pour protéger l'argent des contribuables.

Recommandation n° 2 : investir dans des professionnels et professionnelles formés pour appliquer les contrôles en place

Contexte

Comme déjà mentionné, le gouvernement se rend vulnérable aux erreurs et à la fraude dans la paye en contournant les contrôles financiers. Cette vulnérabilité est exacerbée par le manque de ressources voulues tant pour régler les problèmes actuels liés à Phénix que pour exercer la surveillance accrue qu'exigeraient des contrôles financiers assouplis.

Depuis deux ans, les fonctionnaires chargés du contrôle financier et de la gestion financière doivent corriger les erreurs et les problèmes liés à Phénix en plus de leur charge de travail habituelle. Depuis 2016, l'ACAF tient des sondages semestriels auprès de ses membres afin d'établir les incidences de Phénix sur leur rémunération, leur charge de travail et leur bien-être. Notre sondage du printemps 2018 révèle que plus de 60 % des répondants ont déclaré que leur charge de travail s'est accrue à cause de Phénix, en hausse de 7 % par rapport au sondage précédent.²

Au cours des deux dernières années, le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général ont fait d'énormes investissements dans le perfectionnement professionnel des professionnels et des professionnelles de la gestion financière, mais sans investissement correspondant dans les ressources.

Bien que la croissance du secteur public au cours des dernières années soit restée relativement stagnante, le nombre de marchés de l'État externes octroyés a augmenté, le gouvernement consacrant environ huit milliards de dollars par année en contrats externes.³

Recommandation

L'ACAF recommande que le gouvernement investisse dans la gestion financière pour régler les problèmes liés à Phénix et maintenir l'intégrité du cadre de gestion financière fédéral. Nous recommandons que cet investissement se fasse dans des postes permanents de professionnels et de professionnelles dans la fonction publique, non pas en contrats externes sporadiques.

Nous recommandons de plus que, dans le cas où la sous-traitance externe s'avère nécessaire, ces sous-traitants soient liés par les mêmes valeurs et éthique, dispositions relatives à l'accès à

² <https://www.acfo-acaf.com/fr/2018/05/30/lacaf-reagit-au-rapport-du-verificateur-general-concernant-phenix-et-devoile-des-resultats-preliminaires-du-sondage-sur-phenix-du-printemps-2018/>

³ <https://www.pipsc.ca/portal/page/portal/website/memberservices/representation/cb/pdfs/programmedtofail.en.pdf>

l'information, normes d'équité en matière d'emploi, normes et conditions de responsabilité et de transparence que ceux qui s'appliquent aux fonctionnaires.

Justification

Le gouvernement a incité les ministères à faire des exceptions aux contrôles financiers à un moment où les professionnels et les professionnelles de la gestion financière sont surchargés et où les ministères sont en sous-effectif.

Les ministères tentent de combler cette lacune par un ensemble disparate de contrats externes en comptabilité, mais, tout ce qui anime ces sous-traitants, c'est de décrocher leur prochain contrat, et nous avons pu constater maintes et maintes fois qu'ils peuvent être soudoyés.

À titre d'exemples, il suffit de se tourner vers le Royaume-Uni et l'effondrement de la société Carillon et l'implication du « Big Four » des cabinets comptables.⁴ Nous pourrions aussi, plus près de nous, penser aux Canadiens et Canadiennes pris dans la fraude fiscale de l'île de Man⁵ ou à la comptabilisation irrégulière mise au jour dans le cadre d'un audit de Independent Electricity System Operator (IESO), l'organisme d'État qui gère le système d'alimentation électrique de l'Ontario.⁶

Des sous-traitants externes ne peuvent se substituer à des professionnels et professionnelles qualifiés qui sont voués au bien-être du pays et de tous les Canadiens et Canadiennes. Les fonctionnaires constituent un meilleur choix du point de vue non seulement de la sécurité, mais aussi de l'efficacité : la fonction publique du Canada a récemment été déclarée la plus efficace au monde, avec des éloges particuliers pour ses professionnels et professionnelles de la fiscalité et de la gestion financière.⁷

Afin de garantir l'intégrité du cadre de gestion financière et de protéger l'argent des contribuables, le gouvernement doit investir dans sa fonction publique professionnelle.

⁴ <https://www.independent.co.uk/news/business/news/carillion-collapse-latest-big-four-pwc-ey-kpmg-deloitte-a8352886.html>

⁵ <http://www.cbc.ca/news/business/kpmg-offshore-sham-1.4006469>

⁶ <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-auditor-general-blasts-bogus-hydro-accounting-strategies-in-ontario/>

⁷ <http://ottawacitizen.com/news/local-news/canadas-civil-service-is-worlds-most-effective-uk-report>

Recommandation n° 3 : des mesures renforcées de protection des fonctionnaires divulgateurs

Contexte

Au printemps de 2016, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a procédé à un examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et fait comparaître des experts en matière de divulgation et d'intégrité, des ministères fédéraux, des représentants syndicaux et des divulgateurs mêmes. Cet examen a abouti à un rapport comportant plusieurs recommandations importantes destinées à renforcer les mesures de protection pour les divulgateurs dans la fonction publique fédérale.

Le gouvernement n'a pas donné suite à ces recommandations, et les mesures de protection pour les fonctionnaires restent inchangées. Il s'agit là d'une grande source de préoccupation parce que les mesures de protection insuffisantes du cadre actuel et la crainte de représailles peuvent dissuader les fonctionnaires de se présenter et d'exposer des actes répréhensibles.

Un récent rapport préparé à l'intention du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISPC), qui sondait des groupes de discussion composés de fonctionnaires fédéraux d'Ottawa, Winnipeg, Regina, Québec et Moncton, a constaté que la crainte de représailles revenait constamment comme conséquence et dissuasif de la divulgation.⁸

Les résultats du Sondage de 2017 auprès des fonctionnaires fédéraux ont révélé que, pour l'ensemble de la fonction publique, seulement 43 % des répondants se sentaient libres d'amorcer un recours formel (y compris un grief, une plainte ou un appel) sans crainte de représailles.⁹

Recommandation

Le gouvernement doit immédiatement mettre en œuvre les améliorations visant à renforcer la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a présentée.

Il devrait aussi s'engager à réexaminer la loi tous les cinq ans, car les lois de protection des divulgateurs constituent un domaine émergent du droit et il est important que le gouvernement surveille constamment le régime de protection pour garantir que ceux et celles qui agissent correctement soient récompensés, non pas pénalisés.

⁸ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/office_public_sector_integrity_commissioner/2016/2015-12-e/report.pdf

⁹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2017-2/results-resultats/bd-pm/00/org-fra.aspx>

Justification

Les préoccupations des fonctionnaires canadiens concernant les représailles ne sont pas dénuées de fondement. Des travaux de recherche ont démontré que les divulgateurs peuvent subir des représailles sur le plan professionnel, notamment la rétrogradation ou le licenciement, de même que l'isolement, la diffamation, l'exclusion et le harcèlement en milieu de travail.

Toutefois, du fait de leur situation de fonctionnaires, les agents financiers et les agentes financières se trouvent dans une position unique pour mettre au jour des cas de mauvaise gestion et de fraude. Une récente étude a révélé que, dans 32 % des cas de fraude mis au jour, un employé ou une employée l'avait exposé et fourni de l'information ayant facilité une enquête. Dans les cas où un cadre supérieur ou intermédiaire était impliqué, ce pourcentage augmentait à 41 %. En dernière analyse, l'étude a conclu que les divulgateurs sont le moyen le plus efficace de mettre au jour des cas de fraude.¹⁰

Les contrôleurs financiers et les contrôleuses financières qui mettent au jour des cas de fraude ou de mauvaise gestion doivent se sentir habilités à les exposer et avoir la certitude qu'ils seront protégés sur les plans personnel et professionnel. De solides mesures de protection pour ceux et celles qui sont témoins d'actes répréhensibles et qui choisissent de les exposer sont essentielles à l'intégrité du cadre de gestion financière de l'État, particulièrement dans une période où l'assouplissement des contrôles et l'insuffisance de personnel l'ont rendu vulnérable.

¹⁰ <http://www.kroll.com/CMSPages/GetAzureFile.aspx?path=~%5Cmedia%5Cfiles%5Cintelligence-center%5Cglobal-fraudreport-2013-2014-english.pdf&hash=a84e800f9068acd3e3ce664e95666772c22ccf4547183e750ecf984b2041343d>

Conclusion

Nous n'avons aucun doute que le gouvernement a les meilleures intentions lorsqu'il s'agit de préserver les finances fédérales et de régler les problèmes actuels liés à Phénix. Il se trouve dans une situation extrêmement difficile. Cependant, nous croyons qu'en tentant d'atténuer les complications actuelles, le gouvernement a quasiment garanti des problèmes financiers dans l'avenir.

Le Canada a besoin de contrôles financiers et de mesures de protection solides, administrés par l'État, pour ceux et celles qui sont témoins d'actes répréhensibles et les mettent au jour. Nous estimons qu'en préservant le cadre de gestion financière, en stimulant la capacité par la création de postes de professionnels et de professionnelles dans la fonction publique et en renforçant la loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs, le gouvernement peut jeter de solides bases sur lesquelles bâtir une croissance économique durable et garantir la compétitivité des Canadiens et des Canadiennes à l'avenir.