

Budget 2020 : Reddition de comptes, intégrité et investissement judicieux dans l'avenir

ACFO-ACAF
1^{er} août 2019



The union for financial professionals.
Le syndicat des professionnels de la finance.

Introduction

Forte de ses trente années de représentation des professionnels de la gestion et du contrôle des finances publiques, l'ACFO-ACAF a acquis une connaissance approfondie de ce qui constitue un système financier robuste et un budget solide.

Nous croyons qu'un investissement judicieux dans la fonction publique, combiné à une protection rigoureuse de la reddition de comptes et de l'intégrité du cadre de gestion financière, est essentiel à la prospérité et à la stabilité à long terme du Canada. Nous recommandons que le gouvernement :

- mette fin aux autorisations générales permettant à Services publics et Approvisionnement Canada de contourner les règles financières fédérales;
- investisse dans des professionnels et professionnelles formés pour appliquer les contrôles en place;
- exige des ministères qu'ils présentent une analyse de rentabilisation et appliquent des normes de reddition de comptes pour tous les consultants externes;
- renforce les mesures de protection des fonctionnaires divulgateurs.

Certaines de ces recommandations sont des mesures peu coûteuses qui aideraient à prévenir la fraude et la mauvaise gestion et à protéger les fonds publics, ce qui permettrait de continuer à financer des priorités comme la lutte contre les changements climatiques, tandis que d'autres représentent une utilisation prudente des ressources qui produira des bénéfices à long terme.

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

Contexte

En 2018, le Conseil du Trésor a annoncé que tous les ministères devraient 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. On contournerait ainsi la règle permettant uniquement aux gestionnaires disposant d'une délégation de pouvoir de verser les paiements.

Cette décision a immédiatement été critiquée par des experts, dont le vérificateur général du Canada, qui a averti que cette situation créerait un « risque plus élevé » d'erreurs de paye et d'information financière peu fiable¹.

Dans son rapport de 2018, le vérificateur général a également fait remarquer que son bureau avait eu des coûts supplémentaires et avait fait face à une charge de travail accrue parce qu'il devait compter sur les contrôles internes en place pour auditer les dépenses salariales et avait dû examiner un échantillon d'opérations beaucoup plus vaste que les années précédentes. Le président de l'ACFO-ACAF, Dany Richard, faisait partie des personnes qui ont exprimé leurs préoccupations au sujet de ce manque de surveillance et de vigilance, en soulignant que cette décision pouvait non seulement entraîner des erreurs et des inexactitudes, mais aussi mener à de la fraude pure et simple. Jusqu'à présent, ces préoccupations n'ont pas été prises en compte.

Recommandation

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

Justification

Les fonctionnaires qui travaillent fort méritent d'être payés correctement et il y a lieu de régler les problèmes constants du système de paye Phénix. Toutefois, cela ne peut se faire au détriment de l'intégrité financière et de la reddition de comptes des ministères. Les contrôles financiers sont en place pour une raison, et le fait de les contourner crée un risque de fraude accru et inutile.

La fraude survient lorsque l'occasion se présente. Pour en avoir la preuve, il suffit de considérer l'un des cas notoires de corruption de l'histoire récente du Canada : le scandale des commandites. À

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

l'époque, les contrôles financiers étaient insuffisants tout comme les ressources requises pour exercer les contrôles en place. Nous sommes maintenant confrontés à un ensemble de circonstances similaires et la dernière chose que nous voulons est de voir l'histoire se répéter. Le rétablissement du système de règles et procédures mis en place pour protéger l'argent des contribuables est une mesure gratuite qui aidera à restaurer l'intégrité du cadre de gestion financière du Canada.

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

Contexte

L'assouplissement des contrôles financiers rend le gouvernement fédéral vulnérable à la fraude et cette vulnérabilité est aggravée par un manque de ressources.

Depuis 2016, les fonctionnaires chargés du contrôle financier et de la gestion financière assument, en plus de leurs fonctions habituelles, le fardeau de la correction des erreurs et des problèmes liés à Phénix. L'ACFO-ACAF mène régulièrement des sondages auprès de ses membres afin de déterminer l'incidence de Phénix sur leur rémunération, leur charge de travail et leur bien-être. Le sondage le plus récent révèle que plus de 60 % des répondants ont déclaré que leur charge de travail s'est accrue à cause de Phénix².

Entre-temps, la croissance du nombre de professionnels et de professionnelles de la finance et du contrôle dans la fonction publique demeure relativement stagnante, même si les dépenses du gouvernement en contrats externes ne cessent d'augmenter. En plus du sondage sur l'impact de Phénix, l'ACFO-ACAF mène chaque année un sondage auprès de ses membres portant sur leurs conditions et leur environnement de travail. Dans le sondage de 2018-2019, 28 % des membres ont dit avoir vu du travail qui aurait pu être effectué par un agent financier donné en sous-traitance.

Recommandation

L'ACFO-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.

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 des sous-traitants externes ne peuvent se substituer à des professionnels et professionnelles expérimentés qui se consacrent à la défense des intérêts de toute la population canadienne. Les fonctionnaires sont tout simplement mieux équipés pour être les intendants des fonds publics. Ils consacrent leur carrière aux Canadiens et Canadiennes et possèdent les

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/>

compétences, les connaissances institutionnelles et l'expérience que n'ont pas les entrepreneurs privés.

En plus d'être reconnue pour son expérience et son savoir-faire, la fonction publique du Canada se classe régulièrement parmi les plus efficaces au monde et elle a récemment reçu des éloges particuliers pour ses professionnels et professionnelles de la fiscalité et de la gestion financière³.

Un investissement dans notre fonction publique professionnelle efficace est un investissement dans le pays lui-même. L'impartition du travail à des sous-traitants ne fait que garnir les coffres de sociétés privées ou de particuliers, mais un investissement dans la fonction publique est un investissement dans le savoir et la capacité institutionnels qui appartiennent à tous les Canadiens et Canadiennes.

³ <https://ottawacitizen.com/news/local-news/canadas-civil-service-is-worlds-most-effective-uk-report>

Recommandation n° 3 : exiger des ministères qu'ils présentent une analyse de rentabilisation et appliquent des normes de reddition de comptes pour tous les consultants externes

Contexte

Le gouvernement de l'Ontario a récemment annoncé un nouveau règlement sur la sous-traitance dans la fonction publique provinciale. Les gestionnaires sont maintenant tenus de rédiger une analyse de rentabilisation qui démontre clairement le besoin de consultants en TI et d'obtenir l'approbation des hauts fonctionnaires. Cette mesure a été prise en réponse au rapport du vérificateur général de l'Ontario selon lequel le coût des entrepreneurs externes était en moyenne 30 % plus élevé que celui des employés réguliers de la fonction publique⁴. Jusqu'à présent aucune exigence semblable de sélection n'existe pour les initiatives fédérales de sous-traitance.

Il convient de noter que même lorsque les gestionnaires peuvent justifier de façon convaincante la nécessité de faire appel à des sous-traitants, l'impartition de tâches essentielles de la fonction publique dans le système actuel présente toujours un risque. Contrairement aux fonctionnaires, les consultants externes ne sont pas assermentés et n'ont pas d'intérêt direct dans le bien-être du pays et de tous ses résidents.

Tous les fonctionnaires prêtent le serment de défendre les intérêts supérieurs des Canadiens et Canadiennes et sont liés par un code de valeurs et d'éthique. Leur travail est soumis au régime d'accès à l'information. Les fonctionnaires sont protégés par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) s'ils sont témoins d'actes répréhensibles et choisissent de les dénoncer et ils peuvent faire l'objet d'une enquête de la part du commissaire à l'intégrité du secteur public si des allégations d'actes répréhensibles sont faites à leur sujet. Ces mêmes protections et mécanismes de reddition de comptes ne s'appliquent pas aux fournisseurs externes.

Recommandation

L'ACFO-ACAF recommande que le gouvernement exige que les gestionnaires ministériels présentent une analyse de rentabilisation rigoureuse, transparente et accessible au public pour toutes les initiatives de passation de marché et de consultation.

Elle recommande en outre que, dans le cas où la sous-traitance s'avère être dans l'intérêt public, les sous-traitants soient tenus de respecter les mêmes règles de reddition de comptes que les fonctionnaires et soient notamment soumis à un code d'éthique, au régime d'accès à l'information et à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

⁴ <https://amapceo.on.ca/curb-it-contractors>

Justification

Dans le système actuel, l'objectif des sous-traitants n'est pas de protéger et de promouvoir les intérêts des Canadiens et Canadiennes ou de respecter un code d'éthique particulier, mais de décrocher leur prochain contrat.

Pour avoir des exemples de consultants qui mettent leurs intérêts avant le bien-être de leur pays, il suffit de se tourner vers le Royaume-Uni et l'effondrement de la société Carillon et l'implication des cabinets comptables faisant partie des « Big Four »⁵. Nous pourrions aussi, plus près de nous, penser aux Canadiens pris dans la fraude fiscale de l'île de Man⁶ ou à la comptabilisation irrégulière mise au jour dans le cadre d'un audit d'Independent Electricity System Operator (IESO), l'organisme d'État qui gère le système d'alimentation électrique de l'Ontario⁷.

Exiger une analyse de rentabilisation rigoureuse assortie de méthodes, de conclusions et de recommandations claires et transparentes qui sont communiquées à tous les intervenants avant le début des activités de sous-traitance permettrait de garantir que l'initiative contractuelle est dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes.

S'il est démontré que la sous-traitance est la meilleure solution, les entrepreneurs retenus doivent être assujettis aux mêmes mesures de reddition de comptes que les fonctionnaires. Les règles qui régissent le travail des fonctionnaires existent pour protéger l'intérêt public et permettre aux parlementaires de s'acquitter de leur fonction de surveillance. Le recours à des contractuels et à des consultants à la place de fonctionnaires affaiblit ces protections et menace la transparence, l'intégrité et la reddition de comptes dans la fonction publique.

Exiger des entrepreneurs qu'ils se conforment aux mêmes règles de reddition de comptes que les fonctionnaires contribuerait à protéger les intérêts de tout le pays et à révéler les cas de fraude et de mauvaise gestion ou d'autres actes répréhensibles.

⁵ <https://www.independent.co.uk/news/business/news/carillion-collapse-latest-big-four-pwc-ey-kpmg-deloitte-a8352886.html>

⁶ <https://www.cbc.ca/news/business/kpmg-offshore-sham-1.4006469>

⁷ <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-auditor-general-blasts-bogus-hydro-accounting-strategies-in-ontario/>

Recommandation n° 4 : renforcer les mesures de protection des fonctionnaires divulgateurs

Contexte

À la suite d'un examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* effectué en 2016, au cours duquel des déclarations d'experts en matière de divulgation et d'intégrité, de ministères fédéraux, de représentants syndicaux et de divulgateurs ont été examinées, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a produit un rapport contenant plusieurs recommandations importantes destinées à renforcer les mesures de protection des divulgateurs dans la fonction publique fédérale. Ce rapport a été déposé il y a près de trois ans et le gouvernement fédéral n'a pas encore donné suite aux recommandations.

Depuis lors, un rapport préparé à l'intention du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISPC) et résultant d'un sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, a révélé que les représailles étaient constamment citées comme conséquence redoutée et comme dissuasif de la divulgation. Les résultats du Sondage de 2018 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 (grief, plainte ou appel) sans crainte de représailles.

Le sondage annuel de l'ACFO-ACAF auprès de ses membres a révélé une diminution de 11 % du nombre de membres qui se sentaient à l'aise de divulguer des actes répréhensibles sans crainte de représailles comparativement à l'année précédente. L'absence de solides mesures de protection des divulgateurs d'actes répréhensibles est un problème qui non seulement persiste, mais qui ne fait qu'empirer.

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 présentées.

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

Justification

Des études montrent régulièrement que les craintes des divulgateurs concernant les représailles ne sont pas dénuées de fondement. Les représailles que les divulgateurs peuvent subir comprennent la

rétrogradation ou le licenciement, de même que l'isolement, la diffamation, l'exclusion et le harcèlement en milieu de travail.

Il est important que les fonctionnaires, et en particulier les agents financiers, se sentent à l'aise pour dénoncer des cas de mauvaise gestion et de fraude étant donné qu'ils se trouvent dans une position unique pour les mettre au jour. Une étude a montré que les divulgateurs sont le moyen le plus efficace de mettre au jour des cas de fraude : dans 32 % des cas, un employé ou une employée avait découvert la fraude et fourni de l'information ayant facilité une enquête, et dans les cas où un cadre supérieur ou intermédiaire était impliqué, ce pourcentage augmentait à 41 %⁸.

De solides mesures de protection des divulgateurs 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 rendue fragile.

⁸ http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fr_whistleblower_protection_sm.pdf

Conclusion

Nous savons que le gouvernement est déterminé à créer une économie stable et durable et à appuyer une fonction publique forte qui profite à tous les Canadiens et Canadiennes. En tant que représentants des professionnels de la gestion et du contrôle financiers, nous savons que la mise en œuvre de mesures de reddition de comptes et d'intégrité qui préviennent la fraude et la mauvaise gestion, et l'investissement judicieux dans la fonction publique canadienne de calibre mondial sont la clé pour réaliser cela.