

Des contrôles financiers forts, administrés par le secteur public pour une économie dynamique

Mémoire présenté 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 représente les professionnels de la comptabilité et de la gestion financière dans le service public. De ce fait, nous disposons d'un regard unique sur les étapes que peut suivre le gouvernement non seulement pour garantir la croissance économique, mais aussi pour protéger le cadre de gestion financière canadien.

Ces derniers mois, l'ACAF et les fonctionnaires assidus qu'elle représente sont de plus en plus préoccupés par la position de vulnérabilité dans laquelle le gouvernement a placé son cadre de gestion financière. Parmi les divers facteurs qui ont conflué et produit les conditions idéales pour la fraude, citons : le relâchement des contrôles financiers, l'insuffisance des ressources pour superviser la gestion financière et le caractère inadapté de la protection des personnes témoins d'actes répréhensibles et désireuses de les signaler.

Le gouvernement s'expose inutilement. De plus, il fait courir un risque à ses propres ressources et au système existant de gestion de l'argent des contribuables canadiens.

Face à ces risques, l'Association canadienne des agents financiers recommande que :

- le Conseil du Trésor annule les approbations générales autorisant Services publics et Approvisionnement Canada à contourner les règles financières fédérales dans les cas d'urgences relatives à Phénix;
- le gouvernement investisse aux fins d'accroissement de la capacité dans le domaine de la gestion financière et que cet investissement se traduise par des emplois de professionnels dans la fonction publique;
- que le gouvernement mette en œuvre sur-le-champ les améliorations à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* qui sont exposées dans le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires datant de l'année dernière sur la protection des dénonciateurs.

Nous sommes convaincus que le Comité entendra de nombreuses recommandations excellentes quant à la manière de garantir la compétitivité des entreprises canadiennes et une croissance équitable et durable pour l'ensemble des Canadiens au cours des prochaines années. Cependant, le Canada ne pourra vraiment profiter pleinement de tous les avantages de ces recommandations qu'en comptant sur des services publics durables et de qualité supérieure appuyés par des contrôles financiers forts.

Recommandation 1 : Mettre fin aux approbations générales autorisant Services publics et Approvisionnement Canada à contourner les règles financières fédérales

Contexte

Au printemps 2018, le Conseil du Trésor a demandé que tous les ministères sollicitent l'autorisation de leur ministre pour contourner les règles financières fédérales en cas d'urgence relative à Phénix. Les ministères ont été invités à renoncer à leur pouvoir financier d'approbation des dépenses salariales au profit de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC). Plus particulièrement, cette demande contourne la règle autorisant les gestionnaires titulaires du pouvoir délégué à procéder aux paiements.

Le vérificateur général du Canada a immédiatement accueilli cette décision avec des critiques. S'exprimant au sujet de cette décision en avril, le vérificateur général a prévenu que ce plan créait « un niveau plus élevé de risque » d'erreurs de paye et d'absence de fiabilité de l'information financière. Il a également prévenu que cela augmenterait la charge de travail et les coûts pour son bureau¹.

Cette préoccupation a été réitérée dans le dernier rapport du vérificateur général qui remarquait qu'en raison des problèmes intervenus avec Phénix, son bureau ne pouvait pas se fier aux contrôles internes existants pour vérifier les charges salariales et avait dû examiner un échantillon sensiblement plus volumineux de transactions que les années précédentes, ce qui a débouché sur des efforts et des coûts supplémentaires.

D'autres experts, dont le président de l'ACAF, M. Dany Richard, ont exprimé leurs préoccupations à l'endroit de ce manque de surveillance et de diligence raisonnable. Ils se sont notamment inquiétés de la possibilité que cette décision ne débouche pas seulement sur des erreurs et des inexactitudes, mais aussi sur de la fraude pure et simple.

Recommandation

L'ACAF recommande que le Conseil du Trésor annule la demande qu'il a adressée aux ministères de signer des approbations générales les autorisant à contourner les règles financières fédérales en cas d'urgences relatives à Phénix et qu'il invalide toute demande déjà signée.

Justification

Bien qu'il importe de remédier au fiasco concernant la paye et de veiller à ce que les fonctionnaires assidus soient rémunérés correctement et à la date prévue, la suspension des contrôles financiers

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

internes engendrera plus de problèmes qu'elle n'en résoudra. Les contrôles financiers n'ont pas été instaurés pour rien. Les contourner engendre un risque accru et inutile de fraude.

Hélas, l'expérience nous enseigne que des fraudes sont commises dès lors que l'occasion s'en présente. Pour en trouver confirmation, il suffit de regarder l'exemple du scandale des commandites qui a fait l'objet d'une enquête de la Commission Gomery, il y a à peine plus d'une décennie. À cette époque, les ressources et les contrôles financiers étaient insuffisants pour exercer les contrôles existants. La conséquence en a été l'un des cas les plus célèbres de corruption dans l'histoire canadienne récente.

Nous ne voulons pas que cela se reproduise. Saper l'intégrité du cadre de gestion financière fédéral ou le système de règles et procédures instauré pour protéger l'argent des contribuables ne peut constituer la réponse à apporter pour les corriger les problèmes liés à Phénix.

Recommandation 2 : Investir dans des professionnels formés à faire appliquer les contrôles existants

Contexte

Comme indiqué précédemment, le gouvernement s'expose lui-même à des erreurs relatives à la paye et à des fraudes en contournant les contrôles financiers. Cette vulnérabilité est amplifiée par les ressources insuffisantes qui sont nécessaires pour gérer les problèmes actuels avec Phénix et la surveillance accrue que le relâchement des contrôles financiers rendrait obligatoire.

Au cours des deux dernières années, les employés de la fonction publique dans le domaine du contrôle financier et de la gestion financière ont été aux prises avec le fardeau consistant à répondre aux erreurs et problèmes liés à Phénix qui s'ajoutait à leur charge de travail habituelle. Depuis 2016, l'ACAF a mené des sondages semestriels auprès de ses membres pour déterminer l'incidence de Phénix sur leur rémunération, leur charge de travail et leur bien-être. Notre sondage du printemps 2018 nous a permis de constater que plus de 60 % des répondants déclaraient avoir dû gérer une charge de travail supplémentaire en raison de Phénix. L'augmentation était de 7 % par rapport à ce qu'indiquait le sondage précédent².

Au cours des deux dernières années, le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général ont effectué un investissement colossal dans le domaine du perfectionnement professionnel des professionnels de la gestion financière. Cependant, les ressources n'ont pas bénéficié d'un investissement comparable.

Bien que le secteur public n'ait pas véritablement crû au cours des dernières années, le nombre de contrats gouvernementaux externes attribués a augmenté, le gouvernement dépensant environ huit milliards de dollars par année en contrats externes³.

Recommandation

L'ACAF recommande que le gouvernement investisse dans la gestion financière pour résoudre les problèmes relatifs à Phénix et maintenir l'intégrité du cadre de gestion financière fédéral. Nous recommandons que cet investissement soit réalisé pour des postes de la fonction publique permanents et professionnels, et non pour des contrats externes fragmentaires.

En outre, nous recommandons que dans les cas où la preuve est faite de la nécessité de passer un contrat à l'externe, les entrepreneurs doivent être tenus de respecter les mêmes valeurs et la même éthique, les mêmes dispositions relatives à l'accès à l'information, les mêmes normes d'équité en matière d'emploi, les mêmes normes et conditions quant à la transparence et à la responsabilité que les fonctionnaires.

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.fr.pdf>.

Justification

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

Les ministères tentent de combler cet écart à l'aide d'une mosaïque de contrats externes en comptabilité, mais le seul objectif de ces entrepreneurs est d'assurer leur contrat suivant. Nous avons constaté à maintes reprises qu'ils pouvaient être achetés.

Pour en trouver des exemples, il suffit de regarder vers le Royaume-Uni et le cas de l'effondrement de l'entreprise Carillion et de l'implication des « quatre grands » cabinets d'expertise-comptable⁴. Autre exemple, plus près de chez nous, le cas des Canadiens impliqués dans la fraude fiscale à l'île de Man⁵, ou encore les irrégularités comptables découvertes lors d'une vérification de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (IESO), l'organisme gouvernemental qui gère le système électrique de l'Ontario⁶.

Les entrepreneurs externes ne remplacent pas les professionnels qualifiés assermentés et directement intéressés au bien-être du pays et de tous les Canadiens. Les fonctionnaires représentent un meilleur choix du point de vue de la sécurité, mais aussi de celui de l'efficacité. La fonction publique canadienne a récemment été classée la plus efficace au monde; ses professionnels de la gestion financière ayant reçu des félicitations particulières⁷.

Pour garantir l'intégrité du cadre de gestion financière et 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 3 : De meilleures protections pour les dénonciateurs dans la fonction publique

Contexte

Au printemps 2016, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a procédé à l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, a entendu les déclarations d'experts en ce qui a trait aux dénonciateurs et à l'intégrité, de ministères fédéraux, de représentants syndicaux et de dénonciateurs eux-mêmes. Cet examen a débouché sur un rapport comprenant plusieurs recommandations d'importance pour le renforcement de la protection des dénonciateurs dans la fonction publique fédérale.

Le gouvernement n'a pas pris de mesure en réponse à ces recommandations. La protection des fonctionnaires demeure telle qu'elle était. Il s'agit d'une source de préoccupation importante en raison de la protection insuffisante offerte par le cadre actuel et du fait que la peur des représailles puisse avoir un effet dissuasif sur les fonctionnaires désireux de s'exprimer et de dénoncer des actes répréhensibles.

Dans un rapport récent préparé pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (ISPC) sondant des groupes de discussion de fonctionnaires fédéraux provenant d'Ottawa, de Winnipeg, de Regina, de Québec et de Moncton, on constate que les répondants indiquaient systématiquement les représailles comme une conséquence redoutée et un élément dissuasif de la dénonciation⁸.

Selon les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2017, dans l'ensemble de la fonction publique fédérale, seulement 43 % des répondants se sentaient libres d'amorcer un processus officiel de recours (comportant le grief, la plainte ou l'appel) sans crainte de représailles⁹.

Recommandation

Le gouvernement doit mettre en œuvre sur-le-champ les recommandations formulées par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires en vue de renforcer la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Il devrait également s'engager à mener un examen de la Loi tous les cinq ans dans la mesure où la législation relative à la protection des dénonciateurs représente un domaine nouveau du droit et qu'il importe que le gouvernement s'intéresse de manière continue au régime de protection afin de veiller à ce que les personnes qui font le bon choix soient récompensées et non pas punies.

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 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

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 quant aux représailles ne sont pas infondées. Des travaux de recherche ont montré que les dénonciateurs pouvaient être victimes de représailles professionnelles comprenant la rétrogradation ou le licenciement, ainsi que l'isolement, la diffamation, l'exclusion et le harcèlement sur leur lieu de travail.

Cependant, grâce à leur qualité de fonctionnaires, les agents financiers sont parfaitement placés pour détecter la mauvaise gestion et les fraudes. Les auteurs d'une étude récente rapportaient que dans 32 % des cas dans lesquels une fraude avait été détectée, un employé avait effectué une dénonciation afin de fournir des renseignements facilitant l'enquête. Dans les cas où un cadre supérieur ou intermédiaire était impliqué, ce pourcentage grimpait à 41 %. Finalement, la conclusion de l'étude était que la dénonciation représentait la manière la plus efficace de détecter une fraude¹⁰.

Les personnes travaillant dans le domaine du contrôle financier qui détectent une fraude ou une mauvaise gestion doivent se sentir habilitées à s'exprimer et avoir la certitude que leur personne et leur emploi seront protégés. Il est essentiel pour l'intégrité du cadre de gestion financière du gouvernement d'accorder une solide protection aux personnes témoins d'actes répréhensibles qui ont choisi de s'exprimer, particulièrement à un moment où le relâchement des contrôles et des effectifs insuffisants ont rendu ce cadre vulnérable.

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

Conclusion

Nous sommes convaincus que le gouvernement est animé des meilleures intentions pour ce qui est de la protection des finances fédérales et qu'il œuvre à la résolution des problèmes en cours avec Phénix. Le gouvernement se trouve dans une situation extrêmement délicate. Cependant, nous estimons qu'en tentant d'atténuer les complications existantes, le gouvernement n'a fait que garantir l'existence d'écheveaux financiers à l'avenir.

Le Canada a besoin de disposer de contrôles financiers forts, administrés par le secteur public et de protéger les personnes témoins d'actes répréhensibles qui les signalent. En protégeant le cadre de gestion financière, en améliorant la capacité grâce à des postes de professionnels dans la fonction publique et en renforçant la législation de protection des dénonciateurs, nous estimons que le gouvernement pourra jeter des bases solides sur lesquelles s'appuyer pour générer une croissance économique durable et garantir la compétitivité des Canadiens à l'avenir.