

# Budget de 2020 : responsabilisation, intégrité et investissements judicieux dans le futur

ACFO-ACAF  
1<sup>er</sup> août 2019



Le syndicat des professionnels de la finance.  
The union for fi professio

## Introduction

Représentant depuis 30 ans les professionnels de la gestion des finances publiques et de la fonction de contrôle, l'ACFO-ACAF a acquis une connaissance approfondie de ce qui constitue un système financier robuste – et un budget solide.

Nous croyons que la clé de la prospérité et de la viabilité à long terme du Canada réside dans un investissement judicieux dans la fonction publique, conjugué à la protection rigoureuse de l'intégrité et de la responsabilisation du cadre de gestion financière. 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 formés pour appliquer les contrôles en place
- Exige des ministères qu'ils présentent une analyse de rentabilisation et qu'ils appliquent des normes de responsabilisation pour tous les consultants externes
- Renforce les mesures de protection des fonctionnaires divulgateurs

Certaines de ces recommandations sont des mesures peu coûteuses qui contribueraient à prévenir la fraude et la mauvaise gestion et à protéger les fonds publics afin qu'ils puissent continuer à financer des priorités comme la lutte contre le changement climatique, tandis que d'autres représentent une utilisation prudente des ressources qui procurera des dividendes à long terme pour le futur.

## Recommandation 1 : Mettre fin aux autorisations générales permettant à SPAC de contourner les règles financières fédérales

### Contexte

En 2018, le Conseil du Trésor a annoncé que 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, ce qui contournerait la règle en vertu de laquelle seuls les gestionnaires qui disposent d'une délégation de pouvoir peuvent verser les paiements.

Cette décision a immédiatement suscité des critiques de la part d'experts, dont le vérificateur général du Canada, qui ont averti qu'elle créait un « risque plus élevé » d'erreurs de rémunération et d'information financière peu fiable<sup>1</sup>.

Dans son rapport de 2018, le vérificateur général a également souligné que son bureau avait dû engager des dépenses supplémentaires et fait face à une charge de travail accrue parce qu'il devait se fier aux contrôles internes existants pour vérifier les dépenses de paie, et qu'il lui avait fallu examiner un échantillon beaucoup plus vaste de transactions que les années précédentes. Le président de l'ACFO-ACAF Dany Richard était aussi de ceux qui se sont dits préoccupés par ce manque de surveillance et de diligence raisonnable, soulignant que cette décision pourrait non seulement entraîner des erreurs et des inexactitudes, mais aussi mener à la fraude pure et simple. À ce jour, ces préoccupations n'ont pas été prises en compte.

## Recommandation

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

## Justification

Les fonctionnaires assidus méritent d'être rémunérés correctement, à temps, et les problèmes continus avec le système de rémunération Phénix doivent être réglés. Cela ne peut toutefois se faire au détriment de l'intégrité financière et de la responsabilisation des ministères. Les contrôles financiers sont en place pour une raison, et le fait de les contourner ou de les suspendre crée un risque de fraude accru et inutile.

La fraude survient lorsque l'occasion se présente. À preuve, l'un des cas notoires de corruption de l'histoire canadienne récente : le scandale des commandites. Les contrôles financiers étaient, à l'époque, insuffisants, tout comme les ressources nécessaires à l'exercice des contrôles en place. Nous sommes maintenant confrontés à un ensemble de circonstances similaires, et la dernière chose que nous voulons, c'est que l'histoire se répète. Le rétablissement du système de règles et de procédures mis en place pour protéger l'argent des contribuables est une mesure gratuite qui aidera à rétablir l'intégrité du cadre canadien de gestion financière.

---

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

## Recommandation 2 : Investir dans des professionnels formés pour appliquer les contrôles en place

### Contexte

L'assouplissement des contrôles financiers expose le gouvernement fédéral 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 se chargent de corriger les erreurs et les problèmes liés à Phénix en plus de s'acquitter de leurs tâches habituelles. L'ACFO-ACAF organise régulièrement des sondages auprès de ses membres afin d'établir les répercussions de Phénix sur leur rémunération, leur charge de travail et leur bien-être. Notre sondage le plus récent révèle que plus de 60 % des répondants auraient vu augmenter leur charge de travail à cause de Phénix<sup>2</sup>.

Entre-temps, la croissance du nombre de professionnels des finances et de la fonction de contrôle dans la fonction publique demeure relativement stagnante, même si les dépenses du gouvernement pour les contrats externes continuent d'augmenter. En plus de son étude d'impact de Phénix, l'ACFO-ACAF sonde chaque année ses membres relativement à leurs conditions de travail et à leur environnement. Lors de notre sondage 2018-2019, 28 % d'entre eux ont dit avoir été témoins de la sous-traitance de travail qui aurait pu être effectué par un agent financier.

### 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 de professionnels permanents de la fonction publique, et non dans des contrats externes sporadiques.

### Justification

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

Les ministères tentent de pallier ce manque au moyen d'une mosaïque de contrats comptables externes, mais les entrepreneurs ne peuvent remplacer des professionnels qualifiés d'expérience ayant un intérêt direct à défendre l'intérêt supérieur de tous les Canadiens. Les fonctionnaires sont tout simplement mieux équipés pour assurer l'intendance des fonds publics. Ils ont consacré leur

---

<sup>2</sup> <https://www.acfo-acaf.com/2018/05/30/lacaf-reagit-au-rapport-du-verificateur-general-concernant-phenix-et-devoiledes-resultatspreliminaires-du-sondage-sur-phenix-du-printemps-2018/>

carrière aux Canadiens et possèdent les compétences, les connaissances institutionnelles et l'expérience qui font défaut aux entrepreneurs privés.

---

En plus de leur expérience et de leur expertise, les membres de la fonction publique du Canada se classent régulièrement parmi les plus efficaces au monde, et le Canada a récemment reçu des éloges particuliers pour ses professionnels en gestion financière et fiscale<sup>3</sup>.

Investir dans notre fonction publique professionnelle et efficace, c'est investir dans le pays même. L'impartition du travail à des entrepreneurs ne fait que profiter financièrement à des sociétés privées ou des particuliers, tandis qu'un investissement dans la fonction publique est un investissement dans le savoir et la capacité institutionnels appartenant à tous les Canadiens.

---

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

## Recommandation 3 : Exiger des ministères qu'ils présentent une analyse de rentabilisation et qu'ils appliquent des normes de responsabilisation pour 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 de hauts fonctionnaires. Cette mesure a été prise en réponse au rapport de la vérificatrice générale de l'Ontario selon lequel le coût des entrepreneurs externes serait en moyenne 30 % plus élevé que celui des employés réguliers de la fonction publique<sup>4</sup>. À ce jour, il n'existe pas d'exigences d'examen préalable équivalentes pour les initiatives fédérales en matière de passation de marchés.

Il convient de noter que même lorsque les gestionnaires parviennent à justifier la nécessité de faire appel à un entrepreneur externe, la sous-traitance d'une fonction essentielle de la fonction publique dans le cadre du système actuel présente toujours un risque. Contrairement aux fonctionnaires, les consultants externes n'ont pas d'intérêt direct dans le bien-être du pays et de tous ses résidents ni ne se sont engagés à les servir.

Tous les fonctionnaires prêtent serment de défendre les intérêts supérieurs des Canadiens et sont liés par un code de valeurs et d'éthique. Leur travail est assujéti 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 du commissaire à l'intégrité du secteur public si des allégations de tels actes sont formulées contre eux. Ces mêmes mesures de protection et mécanismes de responsabilisation ne s'appliquent pas aux entrepreneurs externes.

### Recommandation

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

Nous recommandons en outre que, lorsque la sous-traitance est jugée dans l'intérêt public, les entrepreneurs soient tenus de respecter les mêmes règles de responsabilisation que les fonctionnaires, notamment un code de déontologie, le régime d'accès à l'information et la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

---

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

## Justification

Dans le système actuel, l'objectif des entrepreneurs ne consiste pas à protéger et à promouvoir l'intérêt supérieur des Canadiens ni à respecter un certain code de déontologie, mais simplement à décrocher leur prochain contrat.

Pour des exemples de consultants qui font passer leurs propres résultats financiers avant le bien-être d'un pays, il suffit de penser au Royaume-Uni et à l'effondrement de l'entreprise Carillion, de même qu'au rôle joué par les quatre grands cabinets d'experts-comptables<sup>5</sup>. Nous pourrions aussi, plus près de nous, penser aux Canadiens pris dans la fraude fiscale de l'île de Man<sup>6</sup> 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'Ontario<sup>7</sup>.

Exiger une analyse de rentabilisation rigoureuse assortie de méthodologies, de conclusions et de recommandations claires et transparentes communiquées à toutes les parties intéressées avant le début des mesures d'impartition permettrait de s'assurer qu'une initiative contractuelle est dans l'intérêt supérieur de tous les Canadiens.

S'il est démontré que la sous-traitance constitue la meilleure option, les entrepreneurs retenus doivent être assujettis aux mêmes mesures de responsabilisation que les fonctionnaires. Les règles qui régissent le travail des fonctionnaires visent à garantir que l'intérêt public est servi et que les parlementaires peuvent exercer leur fonction de surveillance. Le recours à des travailleurs contractuels et à des consultants en remplacement des fonctionnaires affaiblit ces mesures de protection et menace la transparence, l'intégrité et la responsabilisation de la fonction publique.

Exiger des entrepreneurs qu'ils se conforment aux mêmes règles de responsabilisation que les fonctionnaires contribuerait à protéger les intérêts supérieurs de tous les Canadiens et à faire en sorte que les cas de fraude, de mauvaise gestion ou d'autres actes répréhensibles puissent être mis au jour.

---

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

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

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

## Recommandation 4 : Renforcer les mesures de protection des fonctionnaires divulgateurs

### Contexte

Après un examen, en 2016, de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, y compris des déclarations d'experts de la dénonciation et de l'intégrité, de ministères fédéraux, de représentants syndicaux et de dénonciateurs, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a produit un rapport contenant plusieurs recommandations importantes pour renforcer la protection des dénonciateurs dans la fonction publique fédérale. Ce rapport a été déposé il y a près de trois ans, et le gouvernement fédéral n'a toujours pas donné suite aux recommandations en question.

Depuis, un rapport préparé à l'intention du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (ISPC) qui sondait des fonctionnaires fédéraux a révélé que la crainte de représailles revenait constamment comme conséquence de la divulgation, exerçant un effet dissuasif. D'après les résultats du Sondage de 2018 auprès des fonctionnaires fédéraux, pour l'ensemble de la fonction publique, 43 % seulement des répondants se sentaient libres d'amorcer un recours formel (y compris un grief, une plainte ou un appel) sans crainte de représailles<sup>8</sup>.

Le sondage annuel de l'ACFO-ACAF auprès de ses membres a lui-même fait ressortir une diminution de 11 % du nombre de membres qui se sentaient à l'aise de dénoncer des actes répréhensibles sans crainte de représailles par rapport à l'année précédente. L'absence de solides mesures de protection des dénonciateurs est un problème qui non seulement persiste, mais empire.

### 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 constitue un domaine émergent du droit et il est important que le gouvernement surveille constamment le régime de protection pour garantir que ceux qui agissent correctement soient récompensés, non pas pénalisés.

### Justification

La recherche a mainte fois montré que les craintes des dénonciateurs au sujet des représailles n'étaient pas sans fondement. Les représailles exercées à l'endroit de dénonciateurs peuvent

---

<sup>8</sup> <https://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2018/results-resultats/bd-pm/00/org-fra.aspx#i4-s11>



comprendre 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, en particulier les agents financiers, se sentent à l'aise de dénoncer les cas de mauvaise gestion et de fraude, car ils sont les mieux placés pour le faire. Une étude a révélé que les dénonciateurs constituaient le moyen le plus efficace de découvrir la fraude : dans 32 % des cas où une fraude avait été découverte, un employé s'était manifesté pour fournir des renseignements qui faciliteraient l'enquête; lorsqu'un cadre supérieur ou intermédiaire se trouvait concerné, ce chiffre passait à 41 %<sup>9</sup>.

De solides mesures de protection des dénonciateurs sont essentielles à l'intégrité du cadre de gestion financière du gouvernement, particulièrement à une période où l'assouplissement des contrôles et l'insuffisance de personnel l'ont rendu vulnérable.

---

<sup>9</sup> [https://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fr\\_whistleblower\\_protection\\_sm.pdf](https://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. En tant que représentants des professionnels de la gestion financière et de la fonction de contrôle, nous savons que la mise en œuvre de mesures de responsabilisation et d'intégrité qui préviennent la fraude et la mauvaise gestion et l'investissement judicieux dans la fonction publique de calibre mondial du Canada constituent la clé pour y parvenir.