

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



CENTRALISATION DES SERVICES FINANCIERS DANS L'AIR FORCE

MAJOR ANNIKA ROUSSEL

JCSP 46

Service Paper

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© 2020 Her Majesty the Queen in Right of Canada,
as represented by the Minister of National Defence.

PCEMI 46

Étude militaire

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© 2020 Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le ministre de la Défense nationale.

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES

JCSP 46 – PCEMI 46
2019 – 2020

SERVICE PAPER - ÉTUDE MILITAIRE

CENTRALISATION DES SERVICES FINANCIERS DANS L’AIR FORCE

Par le major Annika Roussel

“This paper was written by a candidate attending the Canadian Forces College in fulfillment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

Word Count: 3,040

« La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l’une des exigences du cours. L’étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l’auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l’opinion d’un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale. »

Nombre de mots : 3.040

CENTRALISATION DES SERVICES FINANCIERS DANS L'AIR FORCE

BUT

1. Ce document traitera du sujet de la centralisation des services financiers dans les Escadres des Forces armées canadiennes, à savoir si c'est une option viable à long terme. Il est notamment important de souligner que pendant l'implémentation de cette restructuration de la structure organisationnelle des Escadres, le 31 mars 2016, le métier des commis à la gestion des ressources (Commis SGR) a été séparé en deux occupations distinctes, soit les administrateurs – services financiers (commis finance) et les administrateurs – ressources humaines. De plus, en 2016, une directive non-informelle du Commandant de la 1^{ière} Division aérienne du Canada (1 DAC) a été donnée aux Commandants d'Escadres afin de leur laisser le choix et le soin de décider de la structure à adopter afin de continuer à offrir un support optimal en logistique aux opérateurs, plus spécifiquement en finance et en ressources humaines. Par contre, la structure organisationnelle devait refléter la structure adoptée lors des entraînements et déploiements d'une Force opérationnelle aérienne (FOA), le but de la restructuration organisationnelle. Le présent document présentera les pour et les contres d'une centralisation du service financiers sur les Escadres, en mettant l'emphasis sur une recommandation claire quand à une structure et standardisation à adopter pour optimiser le support offert aux opérateurs des Escadrons et par le fait même, continuer de supporter les opérations des Forces armées canadiennes, la raison d'être des métiers de support.

INTRODUCTION

2. Ce document est purement basé sur l'application d'une centralisation des services de support à la 14^{ième} Escadre de Greenwood, notamment la centralisation des administrateurs de finance. Le modèle de centralisation est défini par la composition des administrateurs de finance sous le même commandement avec des services centralisés, offrant un support à tous les escadrons/unités. Le modèle de centralisation développé à Greenwood a été vu comme un modèle de succès, non seulement pour la force aérienne d'un point de vue logistique (à appliquer sur les Escadres), mais a aussi été le sujet d'analyse quant à son application dans les autres éléments des forces armées canadiennes. Cette application de centralisation est un sujet chaud lorsqu'aborder avec les opérateurs et qui ne fait pas l'unanimité, puisque les Commandants d'escadrons ne croient pas à son application et sa viabilité à long terme. En d'autres mots, ils veulent avoir accès au support immédiat dans leur propre escadron. Ce document traitera de cette méconnaissance du monde des opérateurs face à un tel modèle, et les défis qui sont présents tant au point de vue logistique qu'opérationnel. Mais avant tout, pour vraiment comprendre la difficulté d'application et d'employabilité d'une centralisation des services, il faut bien faire la distinction entre les actions qui se sont produits simultanément, soit la séparation du métier de Commis SGR et de la réorganisation de la structure organisationnelle des Escadres (afin d'appliquer le modèle d'une FOA sur toutes les Escadres).

3. En septembre 2013, le Directeur des besoins en production du personnel (DBPP) débuta une analyse du métier des Commis SGR. Le but de l'étude était d'aborder les

questions mandatées (par ex, la transition vers un emploi basé sur les spécifications, inversions de grades, durabilité) ainsi que les domaines de préoccupation identifiés par le Service de la logistique et les environnements (par exemple, formation, perte de l'expertise en gestion financière)¹. Comme le métier de Commis SGR était l'un des trois plus grands métiers des Forces armées canadiennes, cette tâche s'avérait donc monumentale. Il n'a pas été facile de trouver une solution parfaite pour satisfaire ce mandat et par le fait même, de trouver une solution qui permettrait de répondre aux besoins opérationnels de chaque environnement et niveaux 1². Au même moment, le Commandant de la 1 DAC émettait une directive informelle quant à la restructuration du modèle organisationnel des Escadres. La 14^{ième} Escadre a donc profité de cette opportunité de non seulement appliquer la séparation du métier Commis SGR en deux métiers distincts, mais aussi appliquer le modèle FOA. L'implémentation des deux tâches a donc commencée simultanément. Le défi de ces deux tâches colossales amena beaucoup de confusion au niveau des escadrons (opérateurs), qui n'étaient déjà pas très familiers avec la séparation du métier de Commis SGR en deux métiers distincts et de la responsabilité de chaque métier, en termes plus simples : « qui fait quoi ». Voilà donc une des causes de mécontentement et de méconnaissance qui fait que ce modèle de centralisation est souvent remis en cause, et l'est encore d'ailleurs. Avec une analyse et des explications apportées du point de vue logistique, ce document démontrera la

¹ Ministère de la Défense nationale, Conseiller du Service de la Logistique, *Logistics Branch E-Byte – Communiqué-E du Service de la Logistique*, 29 juin 2015

² Ministère de la Défense nationale, Conseiller du Service de la Logistique, *RMS Clerk OA 2015 – MES IP – Identification Process for New Occupations*, 23 novembre 2015

viabilité à long terme d'un modèle à appliquer et à adopter dans la Force aérienne, soit la centralisation du service financier sur les Escadres.

DISCUSSION

4. Il faut d'abord mettre en contexte les résultats de la séparation du métier de Commis SGR : sur 3020 commis, seulement 993 membres optaient pour le métier de finance, ce qui représente 33% des effectifs personnels attirés à ce nouveau métier. Ce nombre est très peu, considérant la division des tâches entre les deux métiers. Les responsabilités des administrateurs de finance étaient très longues : il est donc faux de penser que parce que les commis en finance sont peu nombreux que les tâches sont elles aussi, moins nombreuses. Il faut aussi garder en tête qu'il y avait peu d'expertise au niveau de la finance au moment de la séparation, étant donné que l'entraînement en finance n'existait pratiquement pas pour les Commis SGR et qu'il y a eu du recrutement afin d'augmenter les effectifs. De plus, plusieurs problèmes avaient déjà été identifiés par le service financier avant la centralisation, notamment : le temps de remboursement des réclamations était beaucoup trop long (cinq à six mois d'attente), le suivi des budgets des Escadrons n'était pas surveillé adéquatement, les factures étaient payées en retard ou pas du tout, ce qui encourageait des intérêts, l'incapacité de supporter des demandes de déploiements dû au fait que s'il y avait peu de commis dans un escadron, le support n'était pas disponible et le service était incapable de fournir un remplaçant ou bien l'incapacité d'un autre commis d'escadron dans l'incapacité d'augmenter sa charge de travail beaucoup trop longue, beaucoup de positions vacantes au sein des escadrons, manque d'expérience au niveau de la finance spécifiquement, application inconsistante des politiques financières au niveau de l'Escadre, aucune rotation des commis pour

assurer une meilleure connaissance de la finance en générale et par conséquent, aucun avancement de valeur ajoutée pour le commis (faire toujours le même travail devient lassant, donc plus grande démotivation pour ce métier et beaucoup de commis voulaient changer de métier). Mais surtout, il n'y avait aucun expert en la matière au niveau des hommes du rang, mis à part les officiers à la section du contrôleur, donc il y avait inconsistance dans l'application des processus. Ces manques sont apparus tranquillement depuis la fusion du métier Commis SRG dans les années 1990, où il n'y avait plus vraiment d'entraînement spécifique aux membres concernant le management des finances, qui s'est effacé avec les années, et où les experts en la matière ont pris leur retraite et n'ont pu passer leur savoir aux futures générations de commis. La décision de centralisation est en grande partie dû au fait qu'il y a un manque de ressources, un manque de temps, mais surtout, manque de connaissance au niveau financier. L'unité d'efforts peut être regroupé afin d'obtenir une optimisation des ressources, et cet avantage peut se faire majoritairement à l'aide d'une structure centralisée.

5. Manque de ressource/personnel : Comme mentionné plus haut, il n'y a pas beaucoup de membres qui ont choisi le métier de finance, dû majoritairement au fait que les membres sont tenus responsables des transactions financières qu'ils effectuent, et d'une méconnaissance de la politique financière dû au manque d'entraînement. Étant donné le faible nombre de commis finance, il devient très difficile d'être capable d'envoyer des membres pour soutenir le support dans les escadrons. Pour être viables et être capables de fournir un support continu aux opérations et aux membres, les commis doivent être expérimentés, car ils sont souvent seuls à faire tout le travail de support. Une bonne configuration du nombre de personnel qui doit supporter un escadron devrait être

de deux à trois personnes par unités. Ce calcul se base strictement sur les responsabilités attitrées aux commis finance : le nombre de réclamations faites par unité, les tâches financières à effectuer sur une base journalière, le fait d'être capable de supporter l'entraînement continu, ainsi que de contribuer aux nombreuses tâches demandées (déploiements, tâches secondaires, cours de base à l'extérieur, assister les déploiements des exercices des escadrons, etc). Si deux à trois commis de finance doivent être envoyés dans chaque escadron, il n'y a clairement pas assez de personnel pour fournir à la demande³. Aussi, comme le métier est nouveau, les commis finance n'ont pas tous la même expérience, et c'est en fait un problème qui prendra plusieurs années avant de se régler. D'ailleurs, seulement 86.2% des commis finance ont reçu leur entraînement de métier respectif jusqu'à maintenant⁴. Le centre d'instruction de logistique des FC à Borden offre maintenant le cours de finance aux commis d'une durée de 12 semaines. S'il n'y a pas assez de commis dans un escadron et que la majorité de ceux-ci doivent s'absenter pour aller suivre l'entraînement de base, il ne reste pas beaucoup de ressources pour effectuer le travail, supporter les opérations des escadrons, supporter des déploiements, etc. En centralisant les services financiers sous une unité et en centralisant les responsabilités financières (en grande majorité), les écarts en manque de personnel peuvent être mieux absorbés par le reste des commis qui restent derrière. Un effort de groupe peut être soutenu pour une plus longue période, sans toutefois affecté les opérations. De plus, le service est capable d'envoyer des commis finance en exercice avec les escadrons pour leur apporter un soutien financier tout au long de leur

³ Maj A. Roussel, Document excel - *Review – FSA back to Unit FY 19-20*, mars 2019

⁴ Ministère de la Défense nationale, *Establishment and Strength Report – Summary*, DGMPRA, août 2019
6/12

déploiement, ainsi que d'être les yeux et les oreilles du contrôleur à savoir ce qui n'est pas bien supporté et rectifier la structure.

6. Responsabilité/standardisation des processus : Dans le métier de la finance, la responsabilité est essentielle pour une saine gestion des finances, et de l'application des politiques. La responsabilité financière résulte du fait de tenir une personne responsable afin d'exécuter efficacement une activité financière. Une responsabilité financière bien définie sert de base à la mise en place de processus financiers efficaces.

Le Parlement, les Canadiens et les Canadiennes s'attendent à ce que le MDN et les FAC soient bien gérés et qu'ils soient tenus de rendre compte de la gestion prudente des fonds publics, de la protection des biens publics et de l'utilisation efficace, efficiente et économique des ressources publiques qui leur sont affectées. Toute dépense de fonds publics doit être engagée dans le but de remplir les mandats du MDN et des FAC et dans le respect des lois et règlements applicables, ainsi que des politiques, directives, ordonnances et instructions du Conseil du Trésor, du MDN et des FAC⁵.

Il incombe donc à un contrôleur d'une Escadre de faire un suivi serré quant aux dépenses faite par les escadrons/unités, mais aussi par une standardisation d'application des politiques et directives financières. Sous une structure décentralisée, étant donné que les commis ne sont pas tous sous la même chaîne de commandement, l'interprétation et l'application des politiques et directives financières n'étaient pas appliquées de façon uniforme. Cette constatation était flagrante dans les nombreux rapports de vérification après paiements. La responsabilité des commis n'était pas non plus sous le contrôle du contrôleur, puisque les commis ne relevaient pas de ce service directement. Des mesures d'entraînement étaient fortement recommandées mais pas nécessairement mis en place

⁵ Ministère de la Défense nationale, Directives et Ordonnances Administratives de la Défense, DAOD 1016-0, Gestion des dépenses

par les escadrons, puisqu'elles n'étaient pas bien comprises. Dans une structure centralisée, étant donné que les commis finance relève directement du contrôleur, les politiques et directives sont appliquées également, puisqu'il y a une structure en place et de l'entraînement collectif offert sur une base régulière aux commis finance. De plus, puisque le contrôleur est responsable de l'application des politiques, celui-ci peut ordonner des changements de processus afin que les directives soient claires et appliquées uniformément. Étant donné que la section « Vérification Après Paiements » relève du contrôleur, celui-ci peut exiger une revue de la manière dont la politique et directives sont appliquées et faire des modifications à l'aide de clarifications auprès des commis finance. Également, si de l'entraînement est nécessaire, celui-ci s'effectue dans un délai rapide, soit sous la supervision des experts en la matière et/ou de collègues.

7. Leçons apprises : Quelques temps après la centralisation des services financiers, il a été remarqué entre autre, à Greenwood, que les problèmes identifiés avant la centralisation avaient été réglés en majeure partie. Les services financiers étaient quasiment tous effectués par la section du contrôleur, et donc, ne laissait que quelques peu de responsabilités en matière de finance aux escadrons. Par exemple, le temps de remboursement des réclamations s'est vu diminué de cinq mois à deux semaines. Pourquoi ? La section du contrôleur a mis en place une structure centralisée permettant un support complet au niveau des réclamations des membres : les commis finance ont été divisés en deux équipes (Bravo et Zulu), avec toujours les mêmes unités/escadrons d'assigner à eux. La division des unités a été basé sur le nombre de réclamations que chaque unité générerait. Donc, les deux équipes pouvait générer environ le même nombre de réclamations par année. La section des réclamations était complètement supportée par

les commis finance, soit dès le tout début du processus des réclamations jusqu'à ce que celles-ci soient remboursées aux membres. Comme presque la majorité des services en matière de finance ont été rapatriés sous la section du contrôleur, d'autres cellules ont été créées afin d'offrir le service aux escadrons au lieu que ceux-ci aient à le faire. Une section qui fait le suivi sur le carburant d'avion (Carburant, Huiles, Lubrifiants et Produits d'Aviation), les délégations d'autorité, les événements/hospitalité, les cartes de crédit, tout ce qui touche le système financier SIGRID, les provisions de services, la section du Receveur Général, la vérification après paiements, etc. Tous ces services relèvent du contrôleur de l'Escadre, et les processus financiers s'y rattachant sont complètement initiés et finalisés par la section du contrôleur, donc le support est entièrement sous la responsabilité de la section du contrôleur. Entre d'autres mots, les commis finance dans la section du contrôleur sont des experts en tout ce qui touche de près ou de loin à la finance et les tâches sont complètement initiées et finalisées par eux. La seule tâche qui n'est pas centralisée est le suivi de budgets, qui est la responsabilité de chaque escadron. Chaque Commandant d'escadron est responsable (avec autorité financière assignée) de leurs dépenses de leur budget respectif. Par contre, la section du contrôleur donne de l'entraînement et offre un support continu aux escadrons qui en ont besoin, et effectue un contrôle serré sur les dépenses.

8. Également, la centralisation des services financiers a permis une plus grande flexibilité dans l'apprentissage des commis finance. Ceux-ci ne font pas que seulement effectuer les mêmes tâches qu'ils auraient exécuter dans les escadrons, soit des réclamations en grande partie, mais ils sont également exposés à une rotation dans chacun des services du contrôleur. Cela leur permet maintenant de non seulement apprendre,

mais aussi de l'appliquer et de comprendre tout ce que la finance englobe sur une Escadre. La section du contrôleur a mis en place un document d'apprentissage qui doit être complété en un certain nombre d'années (normalement trois ans, soit la durée d'une mutation). En plus, les commis finance ont l'opportunité de démontrer leur côté de leader, puisque les subordonnés sont plus nombreux dans la section du contrôleur, et qu'ils ont la chance d'organiser des activités mandatées, de cohésion, des séances d'entraînement professionnel, etc., ce qui n'était pas le cas avant la centralisation. Les commis finance ont vraiment plus le temps de faire leur travail, au lieu de faire des tâches secondaires multiples que les membres d'escadron ne pouvaient effectuer (par ex. commande d'articles de bureau, parades, campagne d'entraide, etc.). Un sondage a été effectué auprès des commis finance quelque temps après la centralisation, et la majorité d'eux étaient plus que satisfaits de la structure actuelle⁶.

CONCLUSION

9. La centralisation des tâches des administrateurs de finance est certainement une structure qui n'aurait pas pu se faire il y a quelques années, étant donné qu'il y avait beaucoup plus de commis et que la structure organisationnelle était différente. Aujourd'hui, c'est une toute autre réalité. Avec le manque de ressources personnelles au sein de ce nouveau métier ainsi que le manque d'expérience et d'entraînement, il a été essentiel de regarder la structure de support aux opérations et rendre celle-ci le plus optimale que possible. Avec le manque d'effectif, plusieurs problèmes ont été identifiés, donc le manque de support aux opérations (donc aux opérateurs) et un manque de

⁶ Maj A. Roussel, 14^{ème} Escadre Greenwood, Results of Financial Services Centralization Survey, 2018
10/12

standardisation au niveau des processus et de l'application des politiques : un escadron pouvait appliquer la politique selon l'interprétation de certains, tandis que d'autres escadrons appliquaient la politique différemment, ce qui ne faisait pas le bonheur de tous, mais surtout qui ne cadrait pas avec une saine gestion des finances. Le succès d'un support logistique au niveau de la finance se trouve dans la centralisation des services, afin d'alléger les tâches devenues plus lourdes pour les opérateurs, mais pour également alléger d'une certaine manière le travail des commis finance. En centralisant les services, non seulement la politique est appliquée justement à la grandeur de l'Escadre, mais une expertise se développe et les commis finance regroupent leurs efforts quand ils en ont besoin afin d'offrir un support adapté. La 14^{ième} Escadre est un modèle qui a prouvé que la centralisation fonctionne. Le bon fonctionnement d'une centralisation n'est pas arrivé du jour au lendemain ; ça a pris un certain temps avant de constater que ça fonctionnait bien, et en plus, faisable et applicable partout.

RECOMMANDATION

10. En utilisant ce modèle pour toutes les Escadres de la force aérienne, non seulement les processus seraient standardisés, mais aussi la structure. Il est donc plus facile de faire des changements optimaux au niveau d'une structure standardisée, que d'être obligée d'analyser chaque Escadre selon leur modèle et d'ensuite appliquer les changements. De plus, il n'y a pas que la 14^{ième} Escadre qui manque d'effectifs : il n'est pas possible de continuer à offrir un service de qualité s'il n'y a pas assez de commis finance, en gardant ce métier en santé.

BIBLIOGRAPHIE

Canada, Ministère de la défense nationale, Document excel - *Review – FSA back to Unit FY 19-20*, 14ième Escadre Greenwood, mars 2019

Canada, Ministère de la défense nationale, Results of Financial Services Centralization Survey, 14 ième Escadre Greenwood, 2018

Canada, Ministère de la défense nationale, Conseiller du Service de la Logistique, *Logistics Branch E-Byte – Communiqué-E du Service de la Logistique*, Ottawa, 29 juin 2015

Canada, Ministère de la défense nationale, Conseiller du Service de la Logistique, *RMS Clerk OA 2015 – MES IP – Identification Process for New Occupations*, Ottawa, 23 novembre 2015

Canada, Ministère de la défense nationale, *Establishment and Strength Report – Summary*, DGMPRA, Ottawa, août 2019

Canada, Ministère de la défense nationale, Directives et Ordonnances Administratives de la Défense, *DAOD 1016-0, Gestion des dépenses*, Ottawa