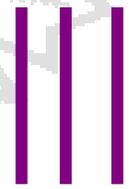




Chef - Service d'examen

Directeur général - Vérification

VÉRIFICATION DU
PROGRAMME DE
RÉDUCTION DES FORCES





Directeur général - Vérification

VÉRIFICATION DU
PROGRAMME DE
RÉDUCTION DES FORCES

Janvier 1997
7055-29 (DGV)

TABLE DE MATIÈRES

Sommaire	i
Section 1 - Contexte.....	1
Section 2 - Stratégie de vérification.....	2
Section 3 - Exposé détaillé.....	2
Contexte entourant le PRF	2
Nécessité d'une analyse de rentabilisation documentée concernant le PRF	4
Répercussions sur la structure des forces.....	6
Surveillance du Programme.....	11
Élaboration des politiques.....	12
Administration du Programme.....	16
Conclusions.....	18
Recommandations.....	18
Réponse de la direction.....	19
Figures	
1 Effectifs militaires.....	6
2 Rapport MR/officiers.....	9
3 Comparaison : promotions et libérations (officiers)	10
Annexes	
A Analyse de l'attrition	A-1
B Réduction des effectifs - Options.....	B-1

Sommaire

Le présent rapport expose les résultats de notre vérification interne du Programme de réduction des forces (PRF). Cette vérification avait pour but d'évaluer le rendement du cadre de gestion en vue d'assurer l'efficacité et la rentabilité du Programme. Elle a été effectuée en deux phases traitant l'ensemble du Programme, de la planification à la mise en œuvre, pendant la période allant de 1992-1993 à 1995-1996. Le rapport donne donc un aperçu global du Programme depuis sa création.

Nous avons remarqué que, dans le cadre de l'ensemble des mesures de réduction, le PRF a aidé à faire diminuer considérablement l'effectif total des Forces canadiennes (FC). Tout indique que les objectifs de réduction successifs annoncés par le gouvernement seront atteints dans les délais prescrits. Il s'agit là d'une réalisation d'importance étant donné que l'effectif visé pour 1999 exige une réduction de 28 800 militaires par rapport à l'effectif fixé en 1989.

L'accroissement continu des objectifs de réduction et la difficulté de définir une structure finale pour les FC ont de toute évidence compliqué la gestion du Programme. Nous reconnaissons aussi l'importance des conditions qualitatives, comme le moral et les précédents établis par les ensembles de mesures d'encouragement au départ de la fonction publique. Cependant, notre vérification nous a permis de conclure que l'analyse, l'établissement des coûts et la définition préliminaires avaient été insuffisants dans le cas du PRF. Ainsi, il a fallu compter beaucoup trop sur l'inévitable processus de perfectionnement et d'amélioration du Programme au cours de la mise en œuvre. À notre avis, cette situation a entraîné d'importants coûts supplémentaires pour le Ministère et a nui à la surveillance et au contrôle du rendement du Programme.

Nous avons remarqué que, depuis la mise en œuvre des PRF 92 et 93, des améliorations particulières ont été apportées en ce qui a trait à l'administration du Programme. Le calcul des indemnités, en particulier, est beaucoup plus clair et moins susceptible de contenir des erreurs, les critères d'admissibilité ont été resserrés et communiqués plus clairement aux militaires, des efforts ont été déployés pour mettre en œuvre un système de repérage des coûts plus complet, et une politique a été publiée sur le rengagement/le réembauchage de bénéficiaires du PRF.

Résumé des résultats

1. Contexte. À la fin de 1991, et de nouveau au cours des années subséquentes, il a été décidé d'offrir un ensemble d'indemnités visant à inciter les militaires à accepter une libération ou une retraite anticipée. On a donné aux militaires répondant à certains critères et appartenant à des groupes professionnels militaires (GPM) au sein desquels on prévoyait un sur-effectif la possibilité de se porter volontaires pour prendre leur retraite ou être libérés de façon anticipée, en échange de l'ensemble d'indemnités spéciales du PRF. Cet ensemble, appelé Programme de

réduction des Forces (PRF), a été approuvé par le ministre de la DN et a été offert pour la première fois au cours de la période active des affectations de l'AF 1992. Le PRF 92 a été suivi chaque année jusqu'en 1996 d'un autre PRF et, au total, près de 14 000 membres des FC ont quitté les forces dans le cadre de ce programme. Le PRF a été offert aux militaires du rang (MR), puis, aux officiers, dans les GPM visés. L'élément principal de l'ensemble d'indemnités du PRF est le congé spécial allant de 90 à 270 jours. Selon nos estimations, ce congé spécial a coûté à lui seul environ 400 M\$ de 1992 à 1996, le coût moyen étant évalué à 29 k\$ par libération.

2. Réalisation d'une analyse de rentabilisation. Dès le début de la vérification, nous avons exprimé notre préoccupation quant au fait qu'une analyse de rentabilisation en bonne et due forme à l'appui de la mise en œuvre initiale du PRF n'avait pas été entreprise. Nous sommes conscients qu'en raison du temps limité dont on disposait pour la planification et de l'obligation de réduire le nombre de membres des FC, il semblait assez évident qu'un programme d'encouragement au départ se révélait nécessaire. Néanmoins, une analyse de rentabilisation aurait aidé à énoncer clairement l'objectif du Programme, à assurer une analyse des options entièrement chiffrées, à établir des critères d'admissibilité détaillés concernant les avantages du Programme ainsi qu'à définir une base pour la surveillance du rendement du Programme.

3. Analyse des options entièrement chiffrées. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'on aurait dû examiner en bonne et due forme des solutions moins coûteuses permettant d'atteindre les objectifs de réduction initiaux. Par exemple, la réduction originale de 8 000 militaires aurait bien pu être effectuée à la fois par attrition naturelle et par diminution du recrutement. Cette approche aurait pu entraîner des restrictions pour ce qui est d'appliquer les réductions à des groupes professionnels militaires particuliers et n'aurait pas été viable à partir du moment où les réductions supplémentaires de 17 000 militaires ont été annoncées. Cependant, nous sommes d'avis qu'il valait la peine de présenter cette option à la haute direction.

4. Structure définitive des forces. Il est évident que l'absence d'une définition arrêtée concernant la structure définitive des forces a constitué un obstacle majeur pour ce qui est d'assurer l'efficacité du PRF. Toutefois, la vérification a effectivement accordé de l'importance à l'évaluation de certains des effets du PRF à cet égard. Par exemple, nous avons remarqué que l'aspect volontaire du Programme a entraîné des situations à cause desquelles certains groupes professionnels militaires visés sont devenus des GPM en sous-effectif. Nous nous sommes également rendu compte que le rapport MR/officiers a fait l'objet d'une constante diminution lorsque le PRF a été introduit et qu'il a commencé à remonter uniquement lorsque le Programme a été offert aux officiers. Par ailleurs, nous avons également observé qu'au cours de la première année où le PRF a été offert aux officiers (c.-à-d. en 1994-1995), le nombre de promotions chez les officiers appartenant aux GPM visés par le Programme a en fait augmenté par rapport à l'année précédente. Bien que cette situation puisse être positive en raison du renouvellement qu'elle permet, elle représente en fait des coûts cachés du PRF, étant donné que les promotions réduisent les économies totales réalisées dans le cadre du Programme.

5. Critères d'admissibilité aux avantages. Dès le départ, il s'est révélé difficile d'évaluer le Programme en fonction des critères d'admissibilité changeants en ce qui a trait aux avantages du PRF. Nous avons effectivement remarqué des améliorations dans la définition des critères d'admissibilité à mesure que la mise en œuvre du Programme avançait. Cependant, les questions liées aux libérations pour raisons de santé et aux avantages dont bénéficient les militaires accomplissant leur dernière année de service sont demeurées une source de préoccupation. Selon nous, l'administration des avantages était raisonnablement bonne, des progrès ayant été accomplis à cet égard depuis le début de la vérification. Nous avons toutefois remarqué qu'une question particulière portant sur le calcul des congés annuels autorisés avait été interprétée et clarifiée sans que ses répercussions aient été chiffrées et présentées à la haute direction pour acceptation ou approbation. Au cours de la dernière année pendant laquelle ils ont servi, les bénéficiaires du PRF ont reçu l'équivalent en argent des congés annuels accordés pour une pleine année plutôt qu'une somme proportionnelle calculée en fonction du service véritablement effectué au cours de cette année; nous estimons que cette situation a entraîné des coûts vraisemblablement inutiles de l'ordre de 17 M\$ à la fin du PRF 95.

6. Politique de rengagement. Les politiques et les directives s'appliquant aux PRF 92 et 93 n'ont pas traité la question du réenrôlement dans les FC ou de l'embauche en tant que civils de membres des FC libérés dans le cadre du PRF. Une politique du MDN à cet égard a été publiée au moyen de messages en décembre 1994 et au début de 1995, mais les directives de mise en œuvre touchant l'embauchage de civils n'ont pas été finalisées étant donné qu'on a décidé d'attendre la politique appropriée du Conseil du Trésor, qui a finalement été publiée en juillet 1995. Comme la politique n'était pas rétroactive, les libérations dans le cadre du PRF qui remontaient avant juillet 1995 n'ont pas été touchées.

7. Par suite de directives reçues de la Sous-ministre, nous avons continué à surveiller les situations dans lesquelles des bénéficiaires du PRF sont revenus travailler au MDN à divers moments, bien que, selon de récentes lignes directrices du CT, ce soit uniquement au cours de la période de restriction suivant immédiatement la libération que les militaires doivent rembourser au gouvernement les prestations de départ reçues, s'ils sont réembauchés par le gouvernement fédéral. Nous avons déterminé qu'au 30 mai 1996, environ 200 des quelque 10 000 militaires libérés dans le cadre du PRF faisaient de nouveau partie de l'effectif du MDN. Cent cinquante d'entre eux étaient des civils, parmi lesquels 38 étaient nommés pour une période indéterminée, aucun n'appartenant à la catégorie de la direction. Trente-six étaient des membres de la Force régulière dont le grade ne dépassait pas celui de sergent. Même si l'on n'a constaté la passation d'aucun contrat direct au nom de bénéficiaires du PRF, un certain nombre de personnes ont été réembauchées par l'entremise de firmes avec lesquelles des contrats avaient été conclus. Toujours selon les lignes directrices du CT, les contrats passés avec une tierce partie ne sont pas assujettis à des mesures de recouvrement au cours de la période de restriction, à moins que l'entrepreneur ne soit pas indépendant par rapport à l'ancien militaire. Au total, on a repéré quatre personnes qui avaient reçu ou qui étaient sur le point de recevoir un ensemble d'indemnités dans le cadre d'un programme de réduction du personnel civil après avoir bénéficié de celui du PRF. Des restrictions et des mesures de contrôle supplémentaires en ce qui a trait à

la dotation des postes civils permettront de réduire la possibilité que des bénéficiaires du PRF obtiennent des emplois civils au MDN, et nous avons remarqué une tendance à la baisse dans les taux de réembauchage.

Principales recommandations

8. Nous recommandons :
- que toute offre ultérieure dans le cadre du PRF soit appuyée par une analyse de rentabilisation qui tient compte des résultats des offres précédentes et des leçons tirées jusqu'à maintenant.
 - qu'en l'absence d'une structure définitive, l'analyse de rentabilisation du PRF énonce clairement les hypothèses relativement à la structure des forces et la mesure dans laquelle elle tient compte de ces hypothèses.
 - que le cadre de surveillance du PRF soit élargi de façon à inclure les mesures visant la réalisation de bénéfices, le rapport coût-efficacité du Programme et ses répercussions sur la structure des forces.
 - que les comités d'examen des contrats surveillent la nature et la portée des contrats passés avec des bénéficiaires du PRF.
 - que les améliorations ou les modifications apportées au PRF à mi-chemin soient analysées pour en déterminer les répercussions, chiffrées et autorisées par la haute direction.
 - que des rapports réguliers sur la performance du Programme soient fournis à la haute direction et que des rapports de situation courants/révisés soient envoyés au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Réponse de la direction

- La vérification donne une évaluation juste et précise du fonctionnement du Programme de réduction des Forces de 1992 à 1995. Le PRF a toujours donné lieu à des leçons apprises et à des améliorations, ce qu'illustre bien le fait que presque toutes les observations des vérifications ont été prises en considération pour le PRF 96. Qui plus est, tout futur programme de réduction des effectifs militaires sera modelé en parallèle avec les programmes actuels de réduction de l'effectif de la fonction publique.

- Pour compléter l'analyse des leçons apprises grâce au PRF, un bilan du programme sera préparé afin de résumer ce qui a été accompli jusqu'ici tout en le liant aux futures stratégies de gestion des ressources humaines pour les FC. Un exemplaire du rapport sera envoyé au Secrétariat du Conseil du Trésor pour information.

VÉRIFICATION DU PROGRAMME DE RÉDUCTION DES FORCES

Section 1 - Contexte

1.1 Depuis 1991, un certain nombre de documents différents ont successivement annoncé des réductions de plus en plus importantes au sein des FC. Dans le dernier de ces plans, le Livre blanc sur la défense de 1994, l'effectif visé pour la Force régulière a été établi à 60 000 et doit être atteint d'ici 1999. Une fois parvenu à ce résultat, on aura effectué une réduction totale de 28 000 militaires (ou de 32 p. 100) par rapport à l'effectif de 1989, qui s'élevait à 88 800. Les objectifs révisés concernant l'effectif total fixé pour chaque année ont été incorporés l'un après l'autre dans le Programme de développement des Forces canadiennes (PDFC) et dans divers documents produits ultérieurement, comme le Plan de développement de la Défense (PDD), le Guide de planification du développement de la Défense 1995 (GPDD 95) et le Guide de planification de la Défense 1997 (GPD 97). Les BPR d'élément de capacité (EC) et les commandements ont fourni, aux fins d'intégration dans le PDFC, des données décrivant leurs plans de réduction, par groupe professionnel militaire (GPM) et par grade. Le personnel du Directeur général — Utilisation des effectifs (DGUE) s'est servi de ces données pour comparaison avec les niveaux de dotation prévus et pour élaborer un rapport de situation sur les groupes professionnels militaires qui, selon les prévisions, seraient en sur-effectif.

1.2 Les plans de réduction initiaux de 1991 exigeaient qu'on effectue les réductions requises au moyen de l'attrition normale et du recrutement sélectif ainsi que de l'application des politiques en vigueur en matière de personnel. Par exemple, dans le CANFORGEN 055/91 du CEMD, il était question de réduire le nombre d'offres d'engagement de durée intermédiaire (ED Int) ou d'engagement de durée indéterminée (ED Ind) dans de nombreux GPM, ainsi que d'accepter une période abrégée d'avis de libération de la part des militaires comme moyen de parvenir à réaliser plus de réductions. Toutefois, en raison de la fermeture anticipée des bases des Forces canadiennes Europe (FCE), des réductions successives imposées au niveau de l'effectif des FC et des taux d'attrition réduits, il a apparemment été nécessaire d'accroître davantage le taux de libérations pour effectuer les réductions prévues.

1.3 À la fin de 1991, et au cours des années subséquentes, il a été décidé d'offrir un ensemble d'indemnités visant à inciter les militaires répondant à des critères particuliers à accepter une libération ou une retraite anticipée. Cet ensemble, appelé Programme de réduction des Forces (PRF), a été approuvé par le ministre de la DN et accorde aussi des indemnités aux militaires faisant l'objet de libérations imposées. Les militaires satisfaisant à certains critères au sein de GPM dans lesquels on prévoit des effectifs excédentaires et de GPM d'accueil (c'est-à-dire ceux qui sont considérés comme les meilleurs GPM pour les mutations professionnelles) se sont vu offrir la possibilité de se porter volontaires pour être libérés ou prendre leur retraite de façon anticipée en échange de l'ensemble spécial d'indemnités du PRF. L'élément principal de l'ensemble d'indemnités du PRF est le congé spécial allant de 90 à 270 jours. Le Programme a été offert aux militaires du rang (MR), puis aux officiers, dans les GPM visés.

1.4 Le premier PRF a commencé au cours de la période active des affectations (PAA) 92 et est maintenant appelé le PRF 92. Les restrictions financières continues, les réductions visées et les prévisions selon lesquelles certains GPM auraient des effectifs excédentaires ont entraîné la mise en œuvre d'un PRF au cours de chacune des années financières subséquentes. L'objectif primordial du PRF est de réduire les dépenses liées au personnel de défense. Pour ce faire, le PRF vise à réduire l'effectif de la Force régulière en fonction d'une nouvelle structure des Forces, tout en maintenant des possibilités d'avancement pour les militaires qui poursuivent leur carrière au sein des FC. L'un des aspects fondamentaux du Programme est l'élimination de postes permanents.

1.5 Par suite du PRF 92, plus de 2 400 MR ont demandé à être libérés. Les offres faites dans le cadre des PRF annuels subséquents ont entraîné la libération de 1 239 militaires en 1993, de 2 870 en 1994, de 4 024 en 1995 et d'environ 3 185 en 1996. On estime qu'en mars 1997, près de 14 000 membres des FC au total auront été libérés dans le cadre du PRF. En 1994-1995, le Conseil du Trésor (CT) a fourni 450 M\$ pour aider à assumer les coûts du PRF et du PRPC (dont 217 M\$ ont été alloués au PRF) et, en raison des réductions supplémentaires annoncées dans le budget de 1995, le CT a versé 275 M\$ de plus pour couvrir les frais du PRF et des programmes de réduction du personnel civil en place. À la fin de l'AF 1996-1997, nous estimons qu'il en aura coûté environ 400 M\$ au MDN pour l'élément principal de l'ensemble d'indemnités du PRF, soit le congé spécial.

Section 2 - Stratégie de vérification

2.1 La vérification du PRF a été effectuée en deux phases. La phase I touchait les PRF 92 et 93. Les conclusions de cette phase ont été communiquées à peu près en même temps que le PRF 94 a été annoncé. Cela étant, le Directeur général - Vérification (DGV) a décidé de poursuivre ses travaux dans une deuxième phase, et un document provisoire sur les «leçons tirées», qui résumait les observations de la phase I, a été envoyé au Directeur général - Personnel militaire (DGPM).

2.2 Conformément au Plan d'examen du Chef - Service d'examen, le DGV a maintenant terminé la phase II de la vérification, qui portait principalement sur les PRF 94 et 95. Le présent rapport se concentre sur certaines questions signalées dans le cadre de ces travaux de vérification plus récents et les relie à quelques-unes des préoccupations continues traitées dans la phase I, pour en arriver à une perspective globale du PRF.

Section 3 - Exposé détaillé

Contexte entourant le PRF

3.1 Objectifs imposés en ce qui a trait à la réduction du personnel. Un certain nombre de facteurs ont compliqué la gestion initiale et continue du PRF. Tout d'abord, à notre connaissance, le MDN a été le seul ministère auquel des objectifs ont été imposés relativement à la réduction du personnel. Par conséquent, les réductions en personnel sont devenues l'un des points centraux de la restructuration du MDN. Afin de respecter le désir de maintenir les dépenses en capital à un niveau raisonnable (environ 20 p. 100 du budget) pour permettre l'acquisition d'équipement essentiel, il fallait procéder à d'importantes réductions des coûts

relatifs au personnel, au fonctionnement et à l'entretien (PF&E). La réduction des coûts liés au personnel du MDN, combinée aux réductions des effectifs et aux fermetures de bases, a été considérée comme le moyen de réduire ces coûts de PF&E et de respecter les niveaux de référence du budget de plus en plus limité.

3.2 Comme l'accent a été mis sur la réduction du nombre de militaires, les coûts n'ont pas été explicitement reflétés comme une priorité dans les directives de la haute direction concernant la réduction du personnel militaire. Par exemple, le GPDD 95 mentionnait uniquement les niveaux d'effectif total et n'indiquait pas les objectifs concernant les dépenses au titre de la solde. La même approche a été adoptée dans l'ébauche du Guide de planification de la Défense (1997), dans lequel les niveaux de structure militaire d'EC ne sont pas directement liés à la solde. Par contre, les objectifs de l'enveloppe salariale qui ont trait aux coûts en personnel civil sont publiés dans un document qui mentionne aussi les objectifs correspondants en matière de réduction du personnel (mesurés en équivalents temps plein (ETP)).

3.3 Nouveaux objectifs concernant la réduction du personnel. Le MDN a non seulement été tenu d'atteindre des objectifs précis sur le plan des réductions en personnel, mais a aussi vu ces objectifs changer continuellement, en particulier pour les FC. En septembre 1991, par suite de la présentation de la nouvelle politique de défense, il a été annoncé que l'effectif de la Force régulière des FC serait réduit de 84 000 à 76 000 en quelques années. Dans le budget de février 1992, l'effectif final a été réduit à 75 000. Ensuite, dans le budget de 1994, l'objectif visé pour la Force régulière a été établi à environ 67 000, puis réduit à approximativement 60 000 dans le budget de 1995. Il s'est révélé difficile pour le Ministère de définir un objectif lié à une structure détaillée des forces en raison des continus changements relatifs à l'effectif final à atteindre. De plus, comme il était clair qu'il fallait procéder aux réductions, il y a eu peu de temps pour la planification et l'analyse préliminaires.

3.4 Structure non définitive des forces. L'objectif de la «réorganisation des GPM», c.-à-d. réduire certains GPM de MR dont les effectifs étaient devenus excédentaires principalement en raison de la fermeture anticipée des bases des Forces canadiennes Europe (FCE), est devenu l'un des principaux buts du Programme. Cependant, bien que l'objectif global de 60 000 ait maintenant été accepté et publié, les détails des effectifs par GPM et par grade n'ont pas encore été finalisés. Cette situation nuit grandement à l'efficacité d'un programme d'encouragement au départ tel que le PRF (qui est en place depuis 1992) pour ce qui est de faire en sorte que les réductions soient effectuées dans les secteurs appropriés. Nous nous sommes rendu compte que la planification et la gestion des ressources humaines ont été entravées par ce retard à définir/documenter la structure d'effectifs visée.

3.5 Nécessité d'un mécanisme de planification/de surveillance amélioré. La planification détaillée pour chaque année du PRF était fondée principalement sur un rapport de situation concernant les GPM qui, selon les prévisions, allaient être en sur-effectif et en sous-effectif. Le Rapport de situation prévue (PSR) est un rapport semestriel qui permet de comparer le nombre réel et le nombre prévu de membres des FC (effectifs réels formés (ERF)) aux niveaux préférentiels de dotation (NPD) découlant des effectifs actuels, afin de déterminer les situations où il y a excédent d'effectifs. Cependant, comme les NPD reflètent uniquement les données officialisées que les commandements et les groupes du QGDN ont transmises dans le cadre du processus de proposition de changement à l'effectif (PCE), ils peuvent différer considérablement

des données fournies au VCEMD en ce qui a trait aux organisations de commandement globales à plus long terme. Le PSR, que le service du personnel juge maintenant un outil de gestion inadéquat pour un programme comme le PRF, ne peut être considéré comme moyen de remplacement d'un mécanisme de planification et de surveillance permettant d'établir des comparaisons par GPM et niveau de grade avec l'organisation définitive détaillée.

3.6 Importance des considérations qualitatives. De nombreux facteurs ont influé sur la décision de mettre en œuvre un programme volontaire au sein des GPM visés. Étant donné les importantes réductions exigées relativement au nombre de membres des FC, la haute direction du MDN était grandement préoccupée au sujet du moral des employés, des possibilités de griefs et de l'obligation de verser certaines indemnités à des militaires dont la carrière avait été interrompue. De plus, la Directive sur le réaménagement des effectifs de la fonction publique avait créé des précédents, et on se préoccupait de pouvoir comparer le PRF à d'autres programmes du secteur public ou privé et d'autres organismes de défense. Enfin, les questions liées aux droits de la personne compliquaient le ciblage des libérations ainsi que certaines des politiques du Programme (p. ex. celle sur les rengagements).

3.7 Un programme unique. Comme on pouvait s'y attendre, on a acquis de l'expérience dans le cadre des premières offres du PRF, et un certain nombre de leçons tirées se sont révélées utiles lors des offres subséquentes. Contrairement aux programmes de réduction du personnel civil, le Programme de réduction des forces n'avait pas fait l'objet d'examens internes ou externes avant la présente vérification. En 1992, après avoir effectué, dans l'ensemble du Ministère, une vérification des paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs, le Bureau du vérificateur général a signalé que les mesures de paiement forfaitaire étaient mal appliquées de façon générale. Par la suite, le CT a ordonné une vérification détaillée dans tous les ministères concernant l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs et de la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction. En raison de cette expérience, les gestionnaires du personnel civil ont tendance à être plus conscients des attentes des organismes centraux en ce qui a trait aux programmes d'encouragement au départ anticipé.

Nécessité d'une analyse de rentabilisation documentée concernant le PRF

3.8 Dès le début de la vérification, nous avons été préoccupés par l'absence d'une analyse de rentabilisation documentée concernant le PRF, problème qui, à notre avis, a nui à la capacité de la direction de prévoir certains des problèmes touchant le Programme. Nous reconnaissons qu'en raison de la période minimale allouée aux analyses et à la planification préliminaires et de la directive claire de réduire le nombre de membres du personnel des FC, la préparation d'un tel document n'a pas semblé nécessaire. Toutefois, la direction du Ministère aurait peut-être pu prévoir de nombreux problèmes comme ceux que nous avons mentionnés au sujet des critères d'admissibilité, du cadre de surveillance et des répercussions sur la structure des forces, si la planification et l'analyse initiales avaient été plus approfondies. Or, c'est dans la préparation d'une analyse de rentabilisation qu'on devrait énoncer clairement les objectifs du Programme, établir et consigner les critères, présenter les résultats des analyses des options et élaborer le cadre de travail pour la surveillance de la performance.

Analyse des options

3.9 Au cours de la première phase de la vérification, nous avons remarqué que d'autres solutions moins coûteuses pour effectuer les réductions exigées au départ existaient effectivement, mais qu'elles n'avaient pas été évaluées de façon appropriée au cours du processus de planification visant à déterminer la meilleure stratégie de réduction des effectifs. La conception et le coût du Programme sont touchés par les délais prescrits et tout objectif supplémentaire, comme la «réorganisation des GPM», c.-à-d. la réduction de certains GPM de MR ayant des effectifs excédentaires. Bien que beaucoup des questions qualitatives qui ont été considérées soient importantes en elles-mêmes, il faut aussi tenir compte des répercussions quantitatives lorsqu'on tente de déterminer la meilleure option. Nous nous attendions à ce que plusieurs options, notamment l'attrition naturelle, soient évaluées plus clairement dans le cadre de la planification de la réduction des effectifs des FC.

3.10 Les résultats de l'analyse de la vérification, présentés à l'annexe A, révèlent que le taux d'attrition non prévue n'a peut-être pas diminué aussi radicalement qu'on le croyait en général et que la combinaison de la diminution du recrutement et de l'attrition naturelle aurait constitué une méthode de réduction viable, au moins en ce qui concerne l'objectif initial. Il aurait peut-être été possible d'atteindre l'objectif de réduction initial de 8 400 militaires sans le PRF, mais il est reconnu qu'aucune attention particulière n'aurait ainsi été accordée aux GPM ayant des effectifs excédentaires considérables. L'exigence supplémentaire qui consistait à cibler certains GPM a entraîné la mise au point d'un ensemble d'indemnités spéciales et un coût différentiel élevé. Après le lancement du PRF, l'attrition naturelle a beaucoup diminué au sein de tous les GPM. Lorsque d'autres réductions visant à ramener l'effectif à 60 000 ont été annoncées dans le Livre blanc de 1994, l'attrition naturelle a cessé d'être une option.

3.11 Dans le cadre de l'analyse de rentabilisation, il est impossible de déterminer la stratégie optimale sans procéder à l'analyse des solutions de rechange chiffrées. L'équipe de vérification a comparé les coûts du PRF 92 et du PRF 93 avec d'autres solutions de rechange pratiques qui permettent toutes de cibler certains GPM. Cette analyse, dont le détail figure à l'annexe B, donne à penser que le recours aux «points de contrôle» du Programme d'orientation des carrières - personnel non officier (POCPNO) aurait été l'option la plus économique si l'objectif avait consisté uniquement à réduire les GPM ayant des effectifs excédentaires. L'analyse révèle que l'option retenue, le PRF, a entraîné un coût significatif; il serait toutefois possible de soutenir que cette option est celle qui permet le mieux d'effectuer les réductions exigées dans un délai relativement court, de cibler des GPM particuliers et de prendre en considération le bien-être des militaires touchés. Dans notre analyse des options, l'écart en matière de coûts ne dépassait pas 20 p. 100 et dépendait surtout des délais d'exécution fixés. De nombreuses autres combinaisons d'options auraient pu être considérées. Par exemple, il aurait été possible d'accroître l'attrition naturelle en accordant l'indemnité de départ complète à tous les militaires; normalement, l'indemnité complète est versée seulement aux militaires qui ont effectué 10 années de service ou davantage.

3.12 Au cours de la phase I de la vérification, nous avons examiné l'analyse dans laquelle le Directeur général - Rémunération et avantages sociaux (DGRAS) avait comparé l'ensemble des indemnités de congé spécial du PRF avec les indemnités offertes par d'autres organismes de défense des États-Unis et du Royaume-Uni, ainsi que dans le cadre d'autres programmes gouvernementaux et du secteur privé. Le Ministère en a conclu que les indemnités du PRF

étaient équitables, mais un peu plus modestes que celles d'autres programmes. Nous estimons que cette conclusion est juste en ce qui touche le congé spécial du PRF. Toutefois, les prestations de retraite n'ont pas été prises en considération dans l'analyse, et l'inclusion de ces prestations aurait pu en modifier les résultats. Les militaires qui ont effectué de 10 à 19 années de service et qui quittent pour des raisons d'«économie et efficacité», comme c'est le cas de ceux qui participent au PRF, reçoivent une pension immédiate (moins une pénalité) au lieu d'une pension différée à l'âge de 60 ans. D'après notre estimation faite au moyen d'un certain nombre d'hypothèses simplificatrices, cette augmentation par rapport aux prestations de pension habituelles, qui est incluse dans le PRF, a coûté environ 42 M\$ à l'État, dans le cadre des PRF mis en œuvre de 1992 à 1995.

3.13 Nous sommes conscients des contraintes liées à la période de planification relativement courte du Programme. D'après nous, cependant, le Ministère aurait eu intérêt à effectuer d'autres analyses des diverses options possibles en élaborant le PRF. Lors de la première phase de la vérification, nous avons analysé les répercussions de solutions de rechange et de variantes possibles par rapport à l'ensemble des indemnités du PRF. Nous avons cerné d'autres critères d'admissibilité qui auraient pu entraîner des économies de l'ordre de 1 à 9 M\$ chacun au cours des deux premières années du Programme seulement. Certaines de ces options ont été considérées lors de libérations subséquentes dans le cadre du PRF. Un exposé concernant les critères d'admissibilité au PRF est présenté plus loin dans le rapport.

Répercussions sur la structure des forces

3.14 Les efforts déployés aux fins de la compression du personnel ont été fructueux en ce sens qu'ils ont contribué à réduire de façon radicale l'effectif total des FC, et il semble que les objectifs de réduction seront atteints dans les délais prévus. La figure 1 ci-dessous fait état des réductions effectuées en ce qui concerne l'effectif rémunéré des FC et les compare aux objectifs initiaux énoncés dans le GPDD 95. Les effectifs en activité s'élevant à 61 630 au 30 septembre 1996, il est probable que l'objectif de 60 000 sera atteint avant la date prévue, bien que la structure des forces ne reflète pas aussi rapidement les compressions réelles.

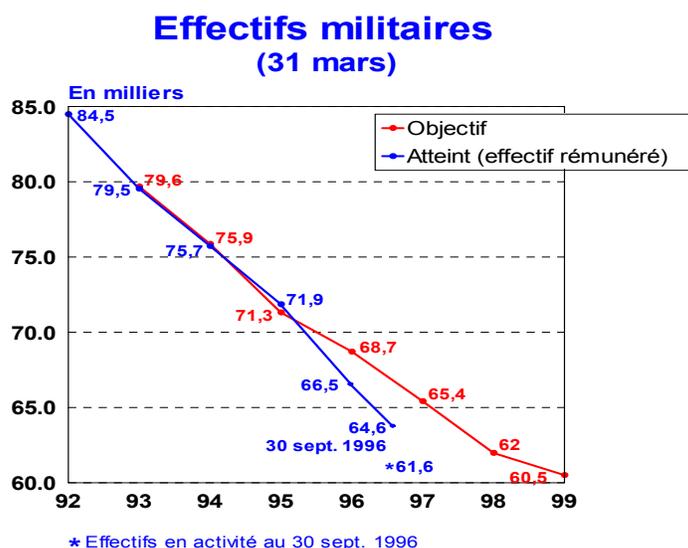


Figure 1

3.15 Le programme de réduction des effectifs devait être mis en œuvre de manière à ce que l'efficacité opérationnelle et les capacités des FC ne soient pas compromises. Or, nous avons constaté que le PRF a entraîné la réduction des effectifs dans des secteurs des FC où cela n'était pas souhaité, même si ce programme avait pour but de régler le cas des secteurs où l'effectif dépassait les exigences et où l'attrition naturelle ne semblait pas pouvoir corriger le problème en un an ou deux. Dans certains GPM, des exigences non prévues ont été cernées après la mise en œuvre du Programme. Pendant la première phase de la vérification, nous avons découvert qu'en raison de la modification de la politique et des changements apportés à la structure des forces, le PRF 92 et le PRF 93 avaient eu pour effet d'aggraver le manque d'effectifs dans plusieurs GPM de combat de l'Armée de terre et dans le GPM 411 (techniciens de véhicules).

3.16 Le risque d'une insuffisance de personnel au sein des GPM de combat de l'Armée de terre a été cerné au début de la mise en œuvre du PRF 93, et des mesures correctives visant à préciser le grade minimal et les restrictions relatives aux années de service ont par la suite été prises. Au cours des deux premières années où le PRF a été en vigueur, il a été déterminé que six GPM de l'Armée de terre avaient des effectifs excédentaires considérables, et 658 (c'est-à-dire 18 p. 100) des militaires libérés dans le cadre du PRF faisaient partie de ces GPM. La décision de déclarer ces GPM comme ayant des effectifs excédentaires était directement liée à la fermeture hâtive des installations des FCE et au retour prévu d'un nombre élevé de membres de ces GPM au Canada. Toutefois, l'examen du PSR/NPD pour la période allant de 1993-1994 à 1995-1996 révèle l'accroissement du besoin en personnel des armes de combat et d'appui au combat en raison d'une augmentation des engagements en matière de maintien de la paix, selon le personnel du SMA(Per) et, par conséquent, un manque d'effectifs dans les domaines en question.

3.17 À la suite du PRF 92 et du PRF 93, il y a eu un manque de techniciens de véhicules, comme il a déjà été mentionné, en raison principalement du contrôle insuffisant exercé à l'égard du nombre de demandes acceptées dans le cadre de ce GPM. En fin de compte, il a fallu recruter des candidats au sein de ce GPM et des GPM des armes de combat. Comme il a été déterminé pendant les travaux de vérification de la phase I, cette situation est attribuable notamment au fait que le personnel chargé du développement des forces n'a pas participé activement à l'analyse des GPM effectuée au cours des premières années du PRF. Lors de la phase II de la vérification, il est devenu évident, grâce à des entrevues avec des gestionnaires de carrières, des membres de la Direction - Besoins en effectifs (DBE) et d'autres membres du personnel, qu'il y avait maintenant davantage de collaboration et de communication avec les responsables du développement des forces.

3.18 Nous avons constaté qu'en majeure partie, l'enrôlement dans des GPM visés par le PRF a été restreint. Cependant, par suite d'une récente analyse de vérification, nous avons noté des enrôlements dans certains GPM au cours de l'année ayant immédiatement suivi le PRF. Il s'agit principalement d'enrôlements effectués en 1996 après le PRF 95 (p. ex. dans le GPM 32 Pilote, le GPM 262 Signaleur naval et le GPM 274 RAD(M)). Bien qu'on tente toujours de déterminer les raisons et l'autorisation à l'origine de tels enrôlements, des travaux de vérification préliminaires indiquent que ceux-ci sont attribuables à des exigences de production précises concernant chaque GPM. Par exemple, dans certains GPM d'officier, il semble nécessaire de continuer à recruter des élèves-officiers pour le Programme de formation (Officiers de la Force régulière) (PFOR) afin de répondre aux besoins qu'auront les GPM dans quatre ans ou plus.

3.19 Durant la mise en œuvre du PRF 95, il a été décidé d'approuver toutes les demandes, même si cela a entraîné environ 1 500 libérations de plus qu'il n'en fallait pour que l'effectif prévu au sein de certains GPM corresponde au NPD. Par conséquent, certains GPM ont fait face à un grand manque d'effectifs. La directive originale sur le PRF (décembre 1991) décrivait un processus visant à convoquer des conseils de sélection dans le cadre du PRF en vue de traiter les demandes excédentaires de ce genre mais, à notre connaissance, ces conseils ne se sont jamais réunis. Bien que ces «inscriptions excédentaires» au PRF 95, comme on les appelle, puissent sembler discutables, nous nous sommes rendu compte que la décision de maximiser les départs au sein des FC était très probablement attribuable au fait que le Programme repose sur la participation de volontaires, que la haute direction était au courant de réductions supplémentaires à venir dans le cas de certains métiers de soutien par suite d'exercices de restructuration ministériels et que d'autres réductions importantes risquaient d'être imposées dans le prochain budget. Il a d'ailleurs été annoncé dans le budget de 1995 que la Force régulière subirait une compression supplémentaire d'environ 7 000 militaires.

3.20 Il reste toutefois que les réductions d'effectif requises immédiatement et les économies en salaire s'y rattachant qui ont découlé de l'autorisation de procéder à des libérations supplémentaires ont été au moins partiellement annulées par les coûts liés aux mutations professionnelles, les promotions et la formation, sans parler de toutes les répercussions possibles en ce qui a trait à l'efficacité opérationnelle des FC. Certains GPM, au sein desquels il y a eu trop d'inscriptions au PRF et dont l'effectif a été réduit à un niveau inférieur au NPD, ont réenrôlé d'anciens membres des FC. Cette mesure a été considérée comme une solution à peu de frais acceptable pour traiter les problèmes créés par l'autorisation d'inscriptions excédentaires dans le cadre du PRF.

3.21 Dans le cas de certains GPM, la situation a causé, au niveau du profil d'expérience et du profil de grades, de graves déséquilibres dont la rectification exigera un certain nombre d'années. Le GPM 811 - Police militaire offre un exemple parfait de l'effet des inscriptions excédentaires. Par suite de la libération de 335 candidats approuvés au cours du PRF 95, ce GPM a connu une pénurie de personnel et ses membres ne détenaient pas les grades voulus pendant une courte période de temps, mais il semble qu'un équilibre ait été de nouveau atteint à la fin de 1996. Toutefois, les libérations accordées dans le cadre du PRF ont entraîné de nombreuses vacances et la nécessité de nouvelles promotions. Par exemple, par suite du PRF 95, le GPM 811 a perdu 50 p. 100 de ces adjudants-mâîtres (adjum) dont le nombre s'élevait à 49, et 16 nouveaux adjum ont été promus. En outre, on a dû accroître les exigences de formation permettant l'obtention des qualifications nécessaires à la promotion.

3.22 Pendant la phase II de la vérification, nous avons accru l'ampleur des travaux afin d'inclure une analyse des répercussions du Programme sur la structure des forces. Notre analyse nous permet de conclure que, même si les objectifs concernant la réduction de l'effectif total sont atteints, les répercussions des compressions sur la structure des forces ne sont peut-être pas celles qui auraient été souhaitées. Suivant certains des facteurs analysés lors de nos travaux de vérification, il semble que toutes les lignes directrices relatives au développement des forces n'ont pas été suivies. Il n'est pas clair si nos constatations reflètent la structure définitive des forces, qui se matérialise comme prévu, ou plutôt le résultat accidentel de la mise en œuvre du PRF. Si les

résultats ne correspondent pas à ceux qui sont souhaités, ils témoignent peut-être d'un problème en ce qui touche la communication des objectifs par l'entremise du PSR et d'autres documents utilisés aux fins de la planification du PRF.

3.23 Une fois que les effectifs définitifs auront été déterminés, il se peut très bien que les FC comptent encore trop d'officiers supérieurs (c.-à-d. détenant des grades de major à colonel), en dépit des libérations accordées dans le cadre du PRF. Le cas échéant, il faudra peut-être imposer un programme de réduction. Par ailleurs, nous tenons à formuler plusieurs observations au sujet des changements survenus dans la composition relative des divers éléments des FC en raison de la compression des effectifs, accomplie principalement au moyen de libérations dans le cadre du PRF au cours des quatre dernières années. Les figures 2 et 3 qui suivent illustrent les observations en question.

Rapport MR/officiers

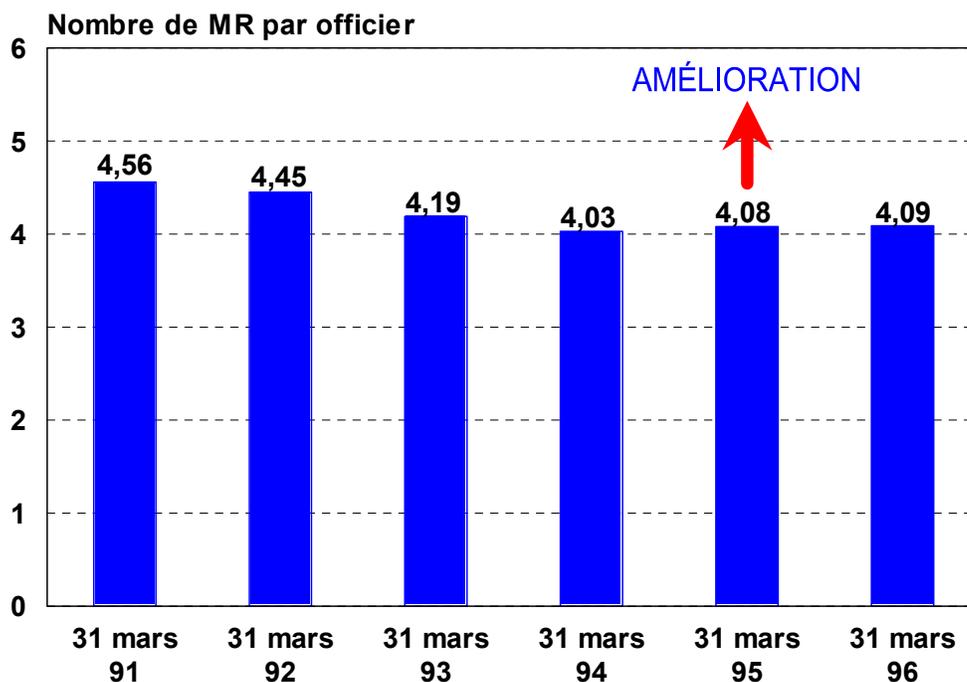


Figure 2

Figure 2 : Contrairement aux lignes directrices sur le développement des forces, le rapport MR-officiers a continuellement diminué entre l'année qui a précédé la mise en œuvre du premier PRF et la fin du PRF 95. Une fois que les officiers sont devenus admissibles au Programme, le rapport MR-officiers a commencé à augmenter. Comme il y a de nombreux postes d'officier supérieur au QGDN, il est prévu que la proportion pourrait s'améliorer encore davantage une fois que les importantes compressions effectuées à cet endroit auront été déterminées.

Comparaison : Promotions et libérations (officiers)

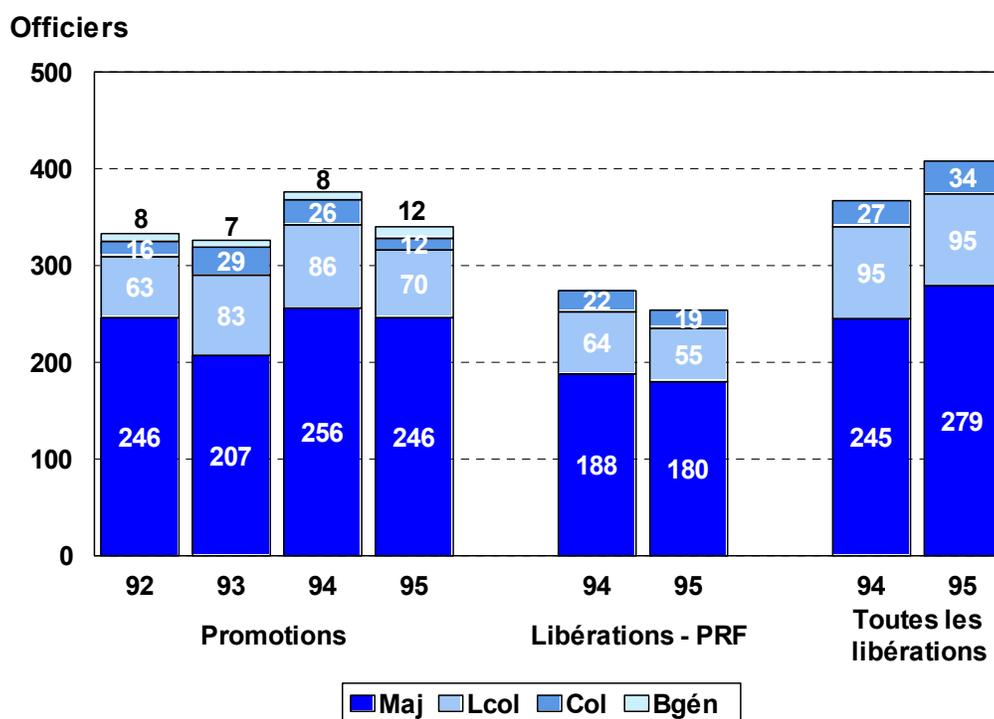


Figure 3

Figure 3 : Comme l'indique la figure ci-dessus, au sein des GPM où les officiers sont admissibles au PRF (notamment ceux où les officiers détiennent des grades jusqu'au niveau de colonel), les libérations obtenues en vertu de ce programme correspondent à environ 70 p. 100 des libérations accordées aux officiers supérieurs; cette figure indique également qu'un grand nombre des postes d'officiers supérieurs qui deviennent vacants sont dotés par des candidats promus. Étant donné que le PRF fait appel à des volontaires et qu'il n'a pas de lien avec les postes qui sont supprimés en bout de ligne, ce phénomène n'est pas surprenant.

3.24 Dans le cadre du PRF, la méthode utilisée consistait à déterminer les réductions totales requises au sein de chaque GPM et à évaluer la probabilité d'atteindre un nombre suffisant de volontaires à chaque niveau de grade à partir du plus bas. On a donc établi des critères d'admissibilité, en fonction du grade et parfois des années de service, qui étaient censés permettre d'atteindre les nombres requis. Il a été convenu que plus d'officiers supérieurs acceptant une libération anticipée seraient remplacés par des candidats promus aux postes vacants. Cette pratique a entraîné certains coûts «cachés» du PRF, c'est-à-dire les coûts liés aux promotions (bien que les titulaires aient vraisemblablement un taux de traitement inférieur), à la formation et à la réinstallation du personnel.

3.25 La proportion d'officiers détenant le grade de major et de lieutenant-colonel a augmenté très légèrement au cours de la période de deux ans se terminant le 31 mars 1996. Comme une réduction proportionnelle des grades supérieurs est souhaitée, il faut surveiller la situation pour faire en sorte que soient apportées des améliorations dans le cadre du PRF 96 et de tout programme de compression ultérieur.

Surveillance du Programme

Cadre de surveillance et de contrôle

3.26 Il aurait fallu que les facteurs de réussite essentiels des mesures de réduction des effectifs soient clairement cernés lors de la planification du PRF afin de permettre l'élaboration d'un cadre de surveillance connexe. Comme aucun plan d'activités définissant les critères de réussite du Programme en fonction de la rentabilité et des répercussions possibles sur la structure des forces n'a été élaboré, il y a eu peu de surveillance dans ce domaine. La diminution des coûts relatifs au personnel ne constituait pas un objectif particulier de l'exercice de réduction des effectifs et, d'après nous, par conséquent, les coûts n'ont pas eu la visibilité qui leur revenait.

3.27 L'Équipe d'analyse et de recherche (Effectifs) (EARE) a analysé chaque PRF. Ses travaux avaient trait notamment aux effets d'importants paramètres comme le grade et le nombre d'années de service sur la tendance des militaires à se porter volontaires dans le cadre du PRF. Les rapports de l'EARE contenaient également un examen des effets du PRF sur les effectifs formés en activité des FC et sur les GPM visés. L'estimation des coûts du PRF et des économies connexes a été effectuée par le gestionnaire du budget de la solde des militaires, et le nombre de demandes, d'approbations et de libérations a été surveillé par d'autres membres du personnel du Sous-ministre adjoint (Personnel) (SMA(Per)).

3.28 Les coûts réels du PRF de chaque année n'ont pas été indiqués séparément ni contrôlés, et aucun objectif relatif aux économies réelles n'a été établi pour ensuite faire l'objet d'un suivi. Le CT a récemment diffusé un guide de surveillance pour la prime de départ anticipé (PDA) et le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA), qui fait état d'une méthode de calcul des «bénéfices» devant servir à déterminer la rentabilité de ces programmes. Dans la mesure où des modifications sont apportées aux bénéfiques visés en fonction des aspects uniques du PRF, la méthodologie du CT peut permettre de surveiller efficacement la mise en œuvre des PRF éventuels. L'approche de surveillance proposée aux fins de l'analyse des bénéfiques consiste à comparer les coûts liés au programme de réduction des effectifs avec la réduction totale des traitements et indemnités sur une période donnée. Nous nous attendons à ce que la période réelle de réalisation des bénéfiques du PRF soit plus longue que la période de congé spécial du PRF (270 jours maximum), étant donné certains coûts moins tangibles liés au Programme, comme ceux des promotions, dont il a déjà été question.

Coûts liés au PRF

3.29 Lors de la première phase de la vérification, nous avons constaté qu'un système complet de consignation de l'information et des coûts du PRF n'avait pas été mis en place; par conséquent, une grande partie des coûts du PRF n'ont pas fait l'objet d'un contrôle. Une base de données

contenant des faits pertinents, y compris des coûts, a été établie aux fins du PRF 94, et le Directeur général - Coordination du programme (DGCP) a tenté de compiler des données pour le PRF 95, mais il n'a pas mené son projet à terme faute de financement. En effet, le personnel du SMA(Per) n'a pas jugé rentable de terminer les travaux requis puisque le PRF 96 devait être le dernier de la série. Nous avons constaté que des améliorations avaient été apportées en ce qui a trait à la recherche d'information sur le PRF, mais nous croyons que le programme aurait pu être contrôlé de façon plus efficace si le Ministère avait établi les capacités nécessaires à la consignation de toutes les données du PRF et à l'évaluation du rendement de ce programme, à la fois sur le plan financier (coûts et économies) et sur le plan des réductions (données relatives au personnel).

3.30 Comme nous l'avons déjà signalé, le gestionnaire du budget du SMA(Per) a procédé régulièrement à l'estimation des coûts du PRF afin de faciliter l'établissement du budget ministériel et de contribuer à l'évaluation des besoins en trésorerie. Il va sans dire que les estimations en question incluaient des coûts qui ne constituaient pas des coûts différentiels du PRF, par exemple les coûts liés aux congés accumulés. Lorsque nous employons l'expression «coûts différentiels», nous faisons référence aux coûts qui n'auraient pas été assumés si l'ensemble des indemnités du PRF n'avaient pas existé. Les coûts différentiels que nous avons calculés comprennent le congé spécial du PRF, les coûts de déménagement découlant des libérations accordées dans le cadre du PRF, des prestations de départ accrues dans certains cas, les coûts liés aux services accrus du Service de préparation à une seconde carrière (SPSC) et les coûts administratifs. Compte tenu de la raison pour laquelle le gestionnaire du budget préparait l'information, un autre coût (assumé par l'État et non par le MDN) concernant les pensions accrues a été exclu. Comme il a déjà été indiqué, nous estimons que le coût assumé par l'État relativement aux pensions accrues était d'approximativement 42 M\$ pendant la période visée par les PRF de 1992 à 1995. Dans ce contexte, nous croyons que les coûts différentiels totaux se situent entre 450 et 500 M\$ au cours de cette période.

Élaboration des politiques

3.31 Certaines des politiques essentielles au succès général du PRF n'ont pas été élaborées complètement et/ou assez tôt au cours de la mise en œuvre du Programme. Par exemple, les politiques initiales concernant l'admissibilité au PRF étaient limitées, et il régnait de la confusion concernant les critères relatifs à la dernière année de service, bien que la connaissance de la dernière année de service soit essentielle à la détermination des indemnités auxquelles a droit un militaire dans le cadre du PRF. En outre, une politique distincte sur le rengagement n'a pas été élaborée avant la fin de 1994-1995, c'est-à-dire trois ans après la création du Programme. Comme nous le mentionnons plus loin, c'était environ six mois avant qu'une politique du CT n'ait été promulguée à ce sujet.

Critères d'admissibilité au PRF

3.32 Les critères servant à déterminer l'admissibilité aux indemnités du PRF constituent un élément important servant à contrôler les coûts du Programme. Au cours de la première phase de notre vérification, nous avons remarqué la possibilité que soient effectués des versements excédentaires au titre du congé spécial du PRF en raison du manque de clarté des critères

d'admissibilité. De façon plus particulière, il y a eu beaucoup de confusion au sujet de la date limite fixée pour l'âge de retraite obligatoire (ARO) dans le cadre du PRF 92. Nous avons fondé notre analyse sur les critères obtenus des administrateurs du Programme et sur une décision du Comité supérieur de révision du recrutement, de l'instruction et de la dotation (CSRRID) qui précisait que la date limite était le 31 août 1993. Il semble toutefois que la date limite communiquée oralement aux militaires était le 1^{er} août 1993 au cours de la première année du Programme. Le coût lié à cette modification était d'environ 622 000 \$, et nous avons considéré qu'il s'agissait d'un versement excédentaire suivant les critères convenus au début de notre vérification. D'autres exemples particuliers de non-conformité aux critères d'admissibilité ont été remarqués durant la phase I de la vérification, mais aucun de ceux-ci n'était de nature systémique.

3.33 L'une des difficultés remarquées tout au long de la vérification tient au fait que les critères ont continué d'évoluer pendant toute la durée du Programme. Nous avons constaté que les critères d'admissibilité avaient été restreints et mieux communiqués qu'au cours de la première phase de notre vérification, mais nous avons encore observé des possibilités d'amélioration. Selon nous, les responsables du Programme auraient eu intérêt à définir les critères plus clairement et à analyser les répercussions en matière de coûts, à la fois sur les particuliers et le Ministère, avant la mise en œuvre. Voici le détail des cas particuliers où nous avons constaté que les critères d'admissibilité n'étaient pas assez précis ou restrictifs et les cas où les libérations dans le cadre du PRF ont été approuvées bien que les critères d'admissibilité n'aient pas été respectés :

- a. GPM des officiers généraux. En 1994-1995, deux officiers généraux ayant obtenu leur libération après avoir été ciblés ont reçu des indemnités fondées sur celles du PRF, bien que le GPM des officiers généraux n'ait pas été visé par le PRF 94. Bien que cette décision ait pu être rentable, compte tenu des circonstances particulières des deux officiers en question, ce type de changement crée des précédents qui peuvent avoir d'importantes répercussions sur le Programme.
- b. Conseil médical de révision des carrières (CMRC). Un certain nombre de militaires ont demandé et obtenu leur libération dans le cadre du PRF après qu'un CMRC eut entrepris un examen de leur état de santé. Comme aucune décision d'ordre médical n'avait été prise au moment de la présentation de la demande de participation au PRF, les libérations ont été autorisées en vertu de ce programme dans la mesure où tous les autres critères avaient été respectés. À notre avis, les coûts liés au congé spécial du PRF, évalués à 9,6 millions de dollars pendant la période visée par les PRF de 1992 à 1995, auraient pu être évités. Les directives du PRF auraient pu préciser premièrement que l'approbation des demandes de participation au PRF serait retardée jusqu'à ce qu'une décision du CMRC ait été prise et deuxièmement que les militaires qui se voyaient libérés pour des raisons de santé ne seraient pas admissibles aux indemnités du PRF. L'équipe du SMA(Per) a estimé que la procédure en place était justifiée; en effet, il lui semblait injuste de refuser une demande de participation au PRF en raison des délibérations d'un CMRC, qui peut apparemment prendre jusqu'à trois ans avant de rendre sa décision.

- c. Dernière année de service. Depuis la création du PRF, les critères établis relativement au congé spécial sont tels que les militaires qui effectuent leur dernière année de service ont droit à un congé spécial d'au plus 60 jours en vertu du PRF. Cependant, les critères définissant la dernière année de service ont varié au cours des années. Pendant le PRF 92, ces critères s'appliquaient seulement aux militaires qui allaient atteindre l'ARO en moins d'une année. Pendant le PRF 93, la restriction s'appliquait à tous les membres dont la période de service expirait au cours de l'année civile ultérieure, mais une exception a été faite pour les militaires qui servaient dans le cadre d'un engagement initial (EI) ou d'un ED Int. Pendant la mise en œuvre du PRF 94, la dernière année de service était l'année civile suivante, mais les critères s'appliquaient seulement à ceux qui étaient sur le point d'atteindre l'ARO (les militaires remplissant tous les autres types d'engagement étaient exemptés). Dans le cadre des PRF de 1995 et 1996, un critère plus rigoureux a été imposé; tous les militaires dont la période de service se terminait au cours de l'année civile faisant suite à la présentation de leur demande de participation au PRF avaient droit à 60 jours de congé dans le cadre de ce programme. L'effet de la variabilité de ces critères est démontré par notre analyse des participants au PRF 94; en effet, 130 militaires dont la période de service expirait au cours de l'année suivante ont reçu toutes les indemnités de congé du PRF, ce qui correspondait à un coût total de l'ordre de 2,8 millions de dollars. Si les critères des PRF de 1995 et 1996 avaient alors été en place, la dépense en question aurait pu être évitée.
- d. Indemnités supérieures aux indemnités reçues à la date d'expiration du contrat. Nous avons également remarqué qu'un militaire faisant partie de notre échantillon de 100 membres des FC libérés dans le cadre du PRF 94 avait reçu, grâce au paiement forfaitaire du PRF, une somme un peu plus grande (environ 17 000 \$) que celle qu'il aurait reçu pour son service complet après la date où il aurait atteint l'ARO. Cette situation est attribuable au fait que tous les congés annuels et accumulés doivent normalement être pris avant la date de l'ARO. Nous en avons conclu que les critères du PRF doivent être adaptés de manière à ce que les indemnités de ce programme ne puissent être supérieures à ce qu'aurait reçu un militaire s'il avait servi jusqu'à la date d'expiration normale de son contrat.

3.34 Lors de la première phase de la vérification (PRF 92 et 93), nous avons signalé qu'une somme d'approximativement 1,6 million de dollars avait été versée aux militaires ayant un engagement à titre définitif (ETD) et une prolongation de service. Nous avons également précisé qu'une partie de cette somme, soit 350 000 \$, avait été remise à des particuliers au cours de la dernière année de la prolongation de leur période de service. Les militaires en question ont à un moment donné atteint la fin de leur engagement et ont par la suite obtenu une prolongation dont la durée varie d'un jour à cinq ans, habituellement parce que le militaire a été jugé essentiel pour son poste. Cette situation ne s'est pas produite pendant la mise en œuvre du PRF 94 et du PRF 95, puisque les gestionnaires de carrières ont cessé d'offrir un ETD et une prolongation de service aux militaires qui avaient terminé leur période de service convenu.

Politique sur l'après-emploi

3.35 Les politiques du PRF et les directives relatives au PRF 92 et au PRF 93 ne faisaient pas état de la question du réenrôlement, même si c'est là un point que le Comité de gestion de la Défense (CGD) a examiné dès le début. La politique générale sur l'après-emploi a été communiquée au moyen de plusieurs messages CANFORGEN du MDN en décembre 1994 et au début de 1995. Il n'y avait donc aucune restriction quant au réenrôlement ou au réembauchage de militaires libérés avant cela dans le cadre du PRF (et cela comprend les PRF 92 à 94). Pour donner d'autres directives de mise en œuvre concernant l'embauchage de civils, on attendait que le CT publie une politique à ce sujet, ce qu'il a fait en juillet 1995. Cette politique exige le recouvrement d'une partie proportionnelle du paiement forfaitaire touché par des employés qui sont réembauchés pendant la période visée par le paiement forfaitaire, indemnité de départ non comprise. Dans le cas des PRF 94 et 95, la plupart des réemplois semblent avoir eu lieu en dehors de la période de congé spécial. Cependant, à notre connaissance, il n'existe toujours pas, ni au MDN ni dans d'autres ministères, de mécanisme pour recouvrer les paiements de congé spécial versés dans le cadre du PRF lorsqu'une personne est rengagée pendant la période visée par ces paiements.

3.36 La question du rengagement de personnes licenciées dans le cadre de programmes de «rachat d'emploi» n'est pas particulière au PRF; elle intéresse toute la fonction publique. D'après ce que nous croyons comprendre, les individus en tant que citoyens libres ne peuvent, en vertu de leurs droits, être exclus de toute possibilité d'emploi dans la fonction publique parce qu'ils ont déjà bénéficié de mesures d'encouragement au départ. Il s'agit néanmoins d'une question délicate à cause de ce que peut penser le public, et elle concerne particulièrement le MDN, où les gestionnaires appuient la pratique visant à retenir les services d'anciens militaires. Ils estiment que cela permet au MDN de profiter de connaissances et d'une expérience qu'il ne pourrait trouver ailleurs ou qui, autrement, lui seraient trop coûteuses.

3.37 À la demande de la Sous-ministre, nous avons continué de surveiller et d'analyser les données sur les militaires libérés dans le cadre du PRF, puis rengagés par le Ministère à divers moments (bien que les lignes directrices du CT imposent des restrictions quant au réemploi uniquement au cours de la période de restriction). Nous avons constaté que, sur les quelque 10 000 militaires ainsi libérés jusqu'à la fin du PRF 95, un petit nombre d'entre eux se sont réenrôlés dans les FC, un peu plus ont été engagés comme employés du MDN pendant ou après la période de congé accordée aux militaires visés par le PRF (ou l'équivalent), et d'autres ont été engagés sous contrat par l'entremise de tiers. Comme le MDN a plus d'un programme d'encouragement au départ, il y a plus de chances que certaines personnes de ce ministère bénéficient des indemnités de plus d'un programme. Voici les résultats de notre analyse sur les militaires qui ont quitté les Forces dans le cadre des PRF 92 à 95 :

- a. Réenrôlement. Le 30 mai 1996, il y avait dans les FC 36 militaires du cadre actif qui avaient reçu les indemnités consenties en vertu des PRF 92 à 95 et qui s'étaient réenrôlés dans la Force régulière des FC au grade de sergent ou à un grade inférieur. De plus, 17 militaires visés par le PRF ont été appelés de la Réserve à servir à plein temps (service en classe C). Treize des militaires réenrôlés faisaient partie du même GPM auquel ils appartenaient avant leur libération. Sept d'entre eux étaient dans des

GPM qui ont été visés par le PRF 96, ce qui signifie qu'il est possible que ces militaires reçoivent un deuxième ensemble d'indemnités du PRF. Si possible, il faut une politique ou un règlement pour indiquer que les conditions de réenrôlement excluraient la possibilité de recevoir encore une fois des indemnités du PRF.

- b. Embauchage en tant que civils. En mai 1996, environ 150 anciens militaires des FC libérés en vertu du PRF (PRF 92 à 95) étaient des employés civils du MDN. Toutefois, seulement 38 d'entre eux (aucun au niveau de la direction) ont été nommés pour une période indéterminée et pourraient donc recevoir d'autres indemnités en vertu de programmes civils d'encouragement au départ de la fonction publique. Il y a en outre 44 employés nommés pour une période déterminée, qui pourraient être nommés à des postes de durée indéterminée et devenir ainsi admissibles à des programmes de «départ anticipé» de la fonction publique. Nous avons trouvé quatre personnes qui ont reçu les indemnités du PRF et qui, par la suite, ont reçu les indemnités du PRPC en tant qu'employés nommés pour une période indéterminée.
- c. Entrepreneurs. Un certain nombre de militaires libérés dans le cadre du PRF travaillent maintenant au MDN en tant qu'employés d'entrepreneurs du MDN (contrat par l'entremise d'un tiers). Ni la politique du MDN ni celle du CT n'empêche de travailler pendant la période de congé spécial accordée en vertu du PRF lorsqu'un contrat a été passé avec un tiers. La situation devrait toutefois être surveillée de près puisque, comme le laissent entendre les lignes directrices du CT à ce sujet, de tels contrats peuvent présenter des risques sur le plan de la probité. Nous n'avons rien trouvé qui puisse indiquer que cela se produit, mais lorsque des travaux sont ainsi confiés sous contrat à d'anciens employés, il se pourrait que certains gestionnaires s'arrangent, de concert avec l'entrepreneur contractant, pour embaucher sous contrat la personne qui faisait le travail antérieurement, contournant ainsi les restrictions du régime de l'après-mandat. Certains contrats avaient été passés avec l'organisme où travaillait l'entrepreneur avant de recevoir les indemnités du PRF. Étant donné que la participation au programme est facultative, nous comprenons qu'il puisse y avoir des situations transitoires où il est nécessaire de faire faire des travaux sous contrat. Il y a toutefois des contrats pour des périodes d'un an et plus. D'après notre analyse d'un petit nombre de tels contrats, nous nous demandons si certains des services sont moins coûteux maintenant qu'ils sont fournis sous contrat que lorsque les personnes qui les assurent étaient dans les FC.

Administration du Programme

Administration générale

3.38 Comme pendant la première phase de la vérification, nous avons cherché dans les dossiers du personnel un échantillon de militaires libérés dans le cadre du PRF 94 et du PRF 95. Nous avons trouvé que le PRF est généralement bien administré, comme nous l'avons déjà constaté. Très peu des libérations que nous avons examinées n'étaient pas conformes aux modalités du PRF établies par le Ministère. Cela est louable étant donné que quelque 10 000 militaires ont été libérés entre 1992 et 1995 et que le programme a été administré sans

personnel supplémentaire. Nous continuons toutefois d'avoir des inquiétudes au sujet de certains critères d'admissibilité au PRF, comme nous l'avons déjà remarqué, ainsi que de l'interprétation des indemnités du PRF pour ce qui est des congés annuels.

3.39 Dans le test de la population visée par le PRF 92 et le PRF 93 que nous avons effectué pendant la première phase de la vérification, nous avons constaté certains cas de non-conformité avec les critères d'admissibilité au PRF. Un test semblable fait en utilisant la base de données du PRF 94 a révélé une importante amélioration. Le personnel du SMA(Per) examine actuellement certaines anomalies relevées dans le PRF 95 et, de prime abord, tout indique que des explications raisonnables existent dans la plupart de ces cas.

Congés annuels au cours de l'année de la libération

3.40 Comme on peut s'y attendre dans le cas d'un nouveau programme comme le PRF, il devient nécessaire de modifier la politique qui le régit, de l'interpréter et d'y apporter certaines précisions à mesure qu'il évolue. Toutefois, lorsque les interprétations ont des conséquences importantes en ce qui concerne les coûts estimatifs initiaux du Programme ou qu'elles nécessitent la modification de politiques existantes, les propositions du personnel doivent être recommandées à la haute direction et approuvées par elle. L'interprétation des dates utilisées et les changements apportés à ces dates, qui ont entraîné un trop-payé possible de 622 000 \$ au début du Programme, comme nous l'avons déjà fait remarquer, constituent une telle modification.

3.41 Une autre modification, plus coûteuse, des indemnités consenties au titre du PRF a trait au calcul des congés annuels. Le paiement des congés annuels a été permis pour la première fois à l'égard des militaires visés par le PRF. Le document régissant les congés annuels (O AFC 16-1) a été rédigé avant la mise sur pied du PRF, et il dispose que tout militaire libéré des FC a droit à deux jours ouvrables de congé annuel pour chaque mois entier ou partiel de service accompli au cours de l'année de congé pendant laquelle a lieu sa libération. Toutefois, les militaires libérés dans le cadre du PRF reçoivent l'équivalent en argent du congé annuel auquel leur donne droit une année complète de service (normalement 25 jours de travail) au lieu d'une somme calculée au pro-rata du service accompli jusqu'au moment de la libération.

3.42 Nous estimons que la méthode utilisée pour établir le paiement des congés annuels a coûté au Ministère environ 17 M\$ supplémentaires jusqu'à la fin du PRF 95 seulement, sans compter tout paiement en trop fait aux militaires ayant choisi l'option du congé de retraite. La nouvelle méthode de calcul du paiement des congés annuels avait été officieusement autorisée par le DGRAS. Au début de 1995, le Chef - Service d'examen (CS Ex) a averti les gestionnaires compétents du groupe du SMA(Per) de la possibilité de paiements en trop, mais aucune mesure corrective n'a été prise. Pour le PRF 96, la directive du SMA(Per) a été modifiée pour que la méthode de détermination du paiement des congés annuels soit expressément autorisée.

Conclusions

3.43 Nos conclusions, en bref, sont les suivantes :

- le Ministère s'achemine vers ses objectifs ultimes et semble être en bonne voie d'atteindre ses objectifs en matière de réduction des effectifs;
- depuis le début de notre vérification, des améliorations ont été apportées à l'administration du Programme;
- l'absence de structure définitive bien définie des forces a limité l'efficacité du PRF;
- il demeure nécessaire d'effectuer une analyse de rentabilisation pour démontrer l'utilité d'offrir de nouveau le Programme dans le futur;
- il est nécessaire d'apporter des améliorations et de donner une plus grande transparence au cadre de contrôle;
- à ce jour, les économies pouvant être réalisées grâce aux compressions de personnel ont été réduites par les promotions;
- il n'y a pas eu d'amélioration quant à la proportion de militaires aux divers grades;
- le coût de certaines mises au point du Programme faites au fil des ans n'a pas été bien calculé et certaines mises au point n'ont pas été autorisées.

Recommandations

3.44 Voici nos recommandations à l'égard de tout PRF ou de tout autre programme semblable pouvant être envisagé dans le futur :

- Que le SMA(Per) élabore une analyse de rentabilisation qui fasse le lien entre les résultats obtenus à ce jour, les leçons tirées des PRF déjà offerts et la manière dont le programme le plus récent est conçu;
- Que les hypothèses primordiales sous-tendant la structure des forces soient explicitées là où il n'y a pas de structure définitive détaillée;
- Que le SMA(Per), de concert avec le VCEMD/Directeur - Planification des forces et coordination du programme (DPFCP), inclue dans le cadre de contrôle utilisé pour le PRF des mesures de rentabilisation (p. ex. récupération) et y tienne compte de l'impact sur la structure des forces (p. ex. les promotions); les résultats de tous les principaux indicateurs de performance devraient être portés à la connaissance de la haute direction;

- Que le Directeur général - Contrôle du matériel et gestion opérationnelle (DGCMGO) prévoie dans les attributions de tout comité d'examen de contrats de services, des mécanismes qui permettront de se concentrer sur les contrats de services concernant le personnel auxquels ont eu part des militaires ayant déjà touché une fois les indemnités du PRF.

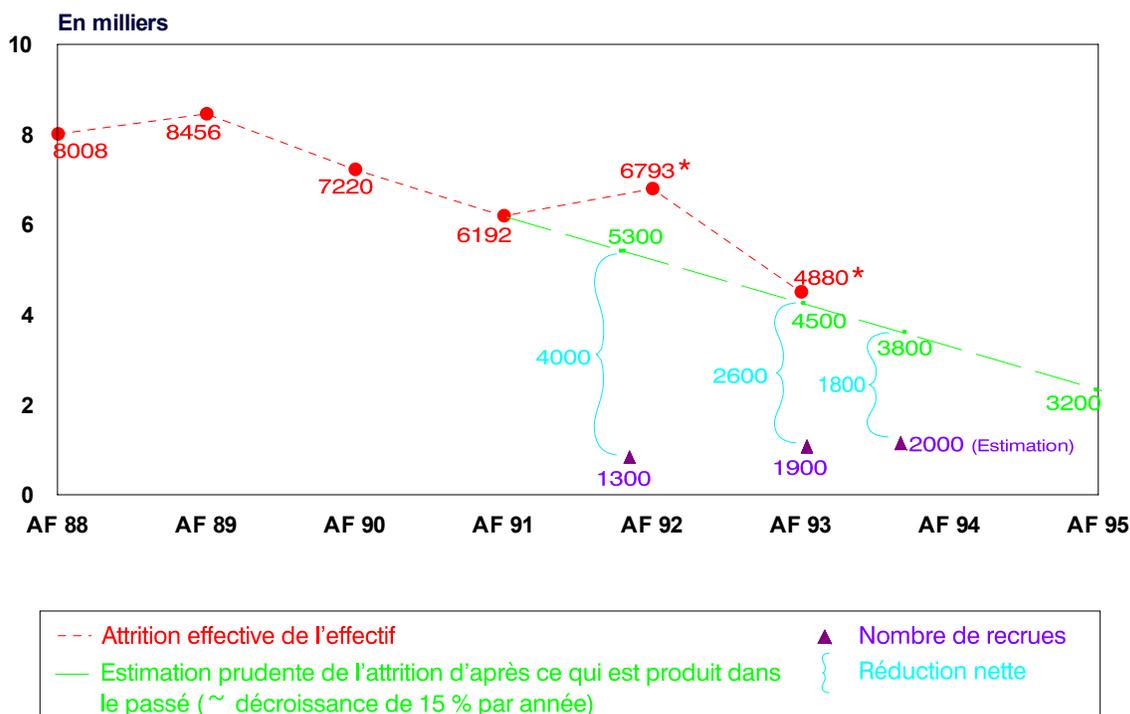
3.45 En ce qui concerne la gestion du PRF, nous recommandons que le SMA(Per) :

- veille à ce que toute mise au point ou toute modification du PRF soit analysée pour en déterminer les effets, que les coûts en soient calculés et qu'elle soit dûment autorisée;
- continue d'étudier d'autres méthodes ou des améliorations à apporter au Rapport de situation prévue aux fins de contrôle des niveaux de dotation;
- continue de présenter régulièrement des rapports de situation aux organismes centraux et à la haute direction du MDN et améliore la communication de ces rapports.

Réponse de la direction

- La vérification donne une évaluation juste et précise du fonctionnement du Programme de réduction des Forces de 1992 à 1995. Le PRF a toujours donné lieu à des leçons apprises et à des améliorations, ce qu'illustre bien le fait que presque toutes les observations des vérifications ont été prises en considération pour le PRF 96. Qui plus est, tout futur programme de réduction des effectifs militaires sera modelé en parallèle avec les programmes actuels de réduction de l'effectif de la fonction publique.
- Pour compléter l'analyse des leçons apprises grâce au PRF, un bilan du programme sera préparé afin de résumer ce qui a été accompli jusqu'ici tout en le liant aux futures stratégies de gestion des ressources humaines pour les FC. Un exemplaire du rapport sera envoyé au Secrétariat du Conseil du Trésor pour information.

Analyse de l'attrition (Tous les GPM)



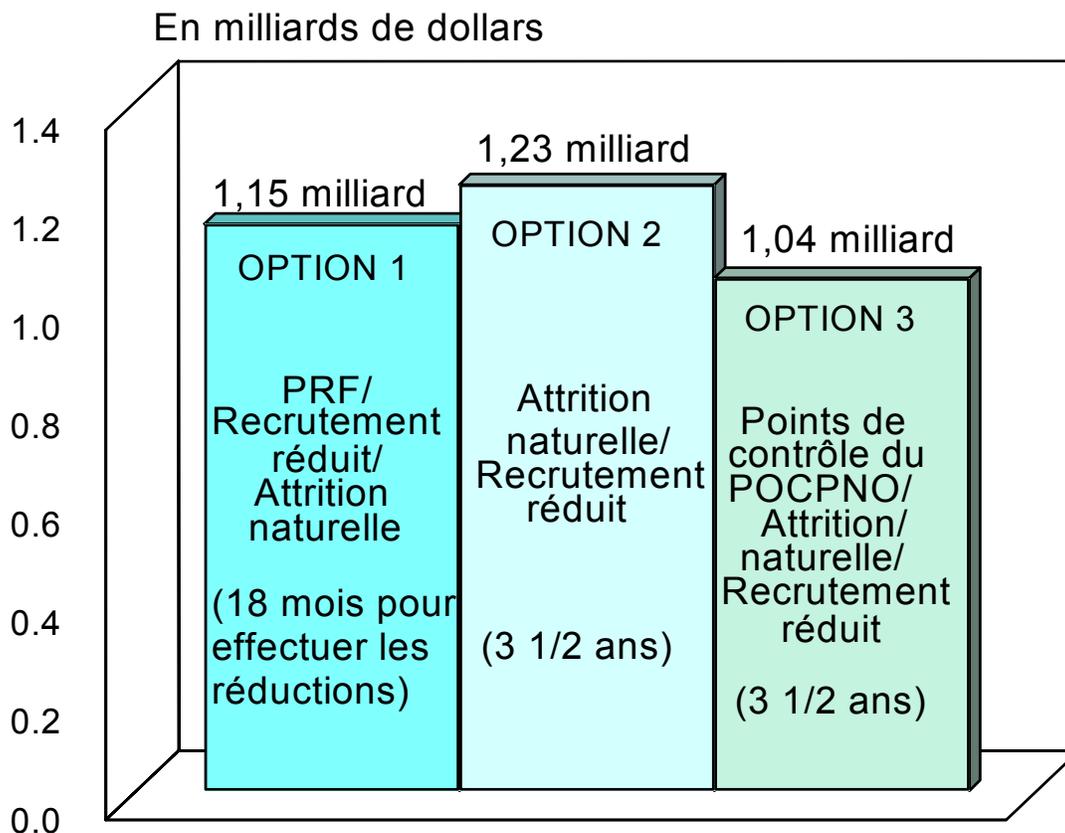
* Ce chiffre comprend 2 403 et 1 239 libérations dans le cadre du PRF au cours des AF 1992-1993 et 1993-1994 respectivement - 3 642 libérations en tout.

Figure 2

Nota :

1. La figure 2 montre qu'une prévision prudente de 5 300, 4 500 et 3 800 départs, moins 1 300, 1 900 et 2 000 recrues, de l'AF 1992 à l'AF 1994 respectivement, aurait donné une réduction de 8 400 militaires.
2. Le nombre de recrues pour l'AF 1992-1993 et celui pour l'AF 1993-1994 sont des nombres effectifs et dénotent un niveau de recrutement grandement réduit.
3. L'analyse de l'attrition de 1988 à 1991 a indiqué que l'attrition imprévue avait diminué d'environ 25 %.
4. Les documents indiquent que l'on croyait généralement que l'attrition imprévue avait diminué radicalement, peut-être de 50 à 75 %.

Réduction des effectifs - Options (PRF 92 et PRF 93)



NOTA :

- Toutes les options supposent une réduction de 5 768 militaires dans les GPM ciblés; c'est là le nombre de militaires formés appartenant à ces GPM et libérés en vertu du PRF (3 362) et par attrition naturelle (2 406) au cours des AF 1992-1993 et 1993-1994.
- Les réductions (toutes les options) commencent en avril 1992, et les calculs de la valeur actuelle nette ont été effectués.
- Seuls les principaux facteurs de coût (rémunération, pensions, indemnités et départ, soutien) ont été pris en compte.
- On a supposé que le but visé, c'est d'effectuer les réductions aussi vite et aussi économiquement que possible.
- Il n'est pas tenu compte des avantages présentés par les personnes qui travaillent jusqu'à deux années supplémentaires (cela s'applique aux options 2 et 3).