



Chef - Service d'examen
VÉRIFICATION DU
PROGRAMME DE RÉDUCTION
DU PERSONNEL CIVIL

Juin 1997
7055-35 (CS Ex)



TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
Sommaire	i
Résultats en bref	i
Introduction	1
Conception et élaboration	1
Mise en oeuvre	3
Surveillance	3
Recommandations	9
Coordination et communications	11
Recommandations	12
Indemnité de formation et d'études	13
Recommandations	15
 ANNEXE	
A Résumé des leçons retenues du PRPC	A-1

SOMMAIRE

Le présent rapport donne les résultats de la vérification interne du Programme de réduction du personnel civil (PRPC) qui a été effectuée principalement au cours de la première année du programme de deux ans.

Le Programme a été instauré en 1994-1995 afin d'aider à réaliser d'importantes réductions au sein du personnel civil du MDN. L'acceptation de l'offre par environ 7 400 employés civils a grandement contribué à l'atteinte des objectifs de réduction s'élevant à 13 600 personnes, soit 40 p. 100 de l'effectif civil, d'ici à l'AF 1999-2000.

Une fois le Programme approuvé dans le cadre du Budget de 1994, les gestionnaires responsables du PRPC ont élaboré et appliqué une stratégie de communication vaste et efficace. Notre vérification, fondée sur un échantillon d'environ 350 cas, nous a permis de conclure que, du point de vue de la conformité, le Programme a été administré efficacement. Un secteur important qui nécessiterait des améliorations est le cadre de surveillance, afin de garantir que les objectifs des programmes d'incitation au départ offerts au personnel civil soient atteints et maintenus et que l'on comprenne bien les répercussions du PRPC sur la composition de l'effectif.

Au début de la vérification, nous avons fourni de l'information, du point de vue des «leçons retenues», sur les rares cas rencontrés dans le cadre du PRPC, comme ceux portant sur les réorganisations et les congés sans solde, pour lesquels il fallait préciser les politiques établies. Nous avons également noté la nécessité d'assurer un plus grand contrôle sur l'administration des indemnités de formation et d'études; ces questions ont été réglées au moyen des dispositions correspondantes du programme de prime de départ anticipé (PDA).

Dans l'ensemble, notre évaluation du Programme est positive. L'attention qu'ont accordée les gestionnaires responsables pour résoudre les préoccupations signalées vient corroborer cette évaluation. Dans le présent rapport, les réponses du Groupe du personnel figurent immédiatement après nos recommandations.

RÉSULTATS EN BREF

1. **Contexte.** Les budgets fédéraux de 1994 et de 1995 annonçaient une réduction globale de 13 600 civils au ministère de la Défense nationale (MDN), ce qui équivalait à une réduction de 40 p. 100 de l'effectif civil, qui devrait alors tomber à 20 000 personnes. Le Programme de réduction du personnel civil (PRPC) a été instauré afin de réaliser ces importantes compressions, et sa mise en oeuvre s'est échelonnée sur deux années financières (AF) à compter de 1994-1995. Le PRPC prévoyait le versement aux employés touchés d'un montant forfaitaire équivalant à une année de rémunération, de 7 000 dollars au maximum en indemnités de formation et d'une

indemnisation supplémentaire en fonction de l'âge et des années de service, jusqu'à concurrence d'un montant forfaitaire équivalant à deux années de salaire (incluant l'indemnité de départ). Quelque 7 400 civils ont accepté l'offre qui leur a été faite dans le cadre du PRPC; le coût des indemnités du PRPC est évalué à 330 M\$. (Ces chiffres n'incluent pas les paiements versés aux employés qui ont quitté le Centre de la sécurité des télécommunications ou Protection civile Canada, ces organisations n'étant pas visées par notre vérification.)

2. Conception et élaboration. Le PRPC a été élaboré par une équipe assez restreinte du Directeur général - Gestion des ressources humaines (Personnel civil) (DGGRHPC)* qui devait travailler en tenant compte du délai et du secret imposés avant le dépôt du Budget fédéral de février 1994. Même si l'équipe aurait préféré la participation d'un plus grand nombre de spécialistes fonctionnels au processus, elle a préparé un profil démographique détaillé justifiant le besoin d'un tel programme.

3. Idéalement, il aurait été préférable de faire un plus grand nombre de comparaisons avec d'autres programmes d'incitation au départ, mis en oeuvre à l'extérieur de la fonction publique (FP). En outre, des économies auraient pu être réalisées si l'on avait ciblé les bénéficiaires de manière à ce que les employés admissibles à une pension ou ceux n'ayant que quelques années de service touchent un montant forfaitaire inférieur au maximum (équivalant à 12 mois de paye régulière). Nous reconnaissons, cependant, que le contexte était différent au moment de l'élaboration du PRPC et qu'un certain nombre de facteurs ont influé sur la conception du programme. Par exemple, la garantie de l'«offre d'emploi raisonnable» faisait partie de la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) et, comme le PRPC était une initiative propre au Ministère, il était impossible d'inclure dans le Programme une renonciation de la réduction de pension.

4. Coordination et communications. Le DGGRHPC a élaboré et mis en oeuvre une stratégie de communication complète et efficace fondée sur les meilleures pratiques observées à l'occasion d'autres exercices de réduction des secteurs public et privé. Les documents du PRPC contenaient des messages clairs et cohérents et ont été diffusés rapidement. De plus, les employés dans l'ensemble du Ministère ont toujours eu accès aux services de conseillers financiers afin d'être en mesure de prendre des décisions éclairées.

5. Le personnel du Sous-ministre adjoint (Personnel) (SMA(Per)) a réussi à dissiper les inquiétudes des syndicats concernant le PRPC. Les représentants syndicaux ont fait savoir que l'on avait réglé les problèmes de leurs membres dans la mesure du possible, ce qui a eu un effet positif sur les relations syndicales-patronales et a donné de la crédibilité au Programme aux yeux des employés.

* maintenant le DGPPRHC

6. Mise en oeuvre. Même si nous avons consulté les dossiers du PRPC et parlé aux gestionnaires d'unité au début du processus, nous avons constaté que, sauf pour ce qui est de quelques erreurs de calcul systémiques d'importance relativement secondaire, les versements d'indemnités ont été administrés efficacement. Trois pour cent des cas seulement, sur un échantillon de 350 dossiers examinés, n'étaient pas, à notre avis, tout à fait conformes à l'objet ou à l'esprit de la politique du PRPC. Les résultats de notre examen et de nos visites sur place ont été présentés à titre de leçons retenues et sont résumés à l'annexe A.

7. À certains endroits, nous avons noté que les gestionnaires se retrouvaient à court de ressources dans des groupes et à des niveaux donnés, généralement parce que l'on n'avait pas clairement établi l'organisation définitive avant de mettre en oeuvre le PRPC. Cependant, ce problème a lui aussi été repéré au début du processus, et rien n'indique que les postes vacants ont été pourvus avec du personnel venant de l'extérieur du Ministère. Nous avons également constaté qu'il fallait clarifier les politiques dans certaines «zones grises» qui sont apparues lors des exercices de réduction des effectifs. Par exemple, l'administration du PRPC a été compliquée par des cas de congés sans solde et de réorganisations majeures.

8. Indemnités de formation et d'études. Les modalités des indemnités de formation et d'études du PRPC étaient non restrictives pour ce qui est des types de cours qui pouvaient être suivis, ce qui a donné un cadre administratif assez ouvert. Nous ne proposons pas de remaniement après coup, mais nous avons recommandé certaines améliorations précises au cadre de contrôle, notamment cesser de verser des avances, voir à ce que les plans de formation soient liés aux perspectives d'emploi et n'inclure que la formation offerte par des établissements accrédités.

9. Surveillance. Même si les départs d'employés dans le cadre du PRPC devaient contribuer directement aux réductions des dépenses salariales touchant les employés nommés pour une période indéterminée, il n'était pas évident à nos yeux que la responsabilité à ce chapitre était adéquatement surveillée, ni au niveau de l'unité, du commandement ou du groupe, ni à partir du QGDN. Ce qui nous préoccupait aussi, c'étaient les niveaux de référence qui servaient à mesurer les progrès ainsi que les incohérences dans les définitions de certains éléments de mesure qui servaient à exprimer les objectifs et à déterminer les résultats.

10. En outre, les répercussions des réductions sur l'ensemble des ressources du Ministère ne faisaient pas l'objet d'une surveillance ou n'avaient pas suffisamment de visibilité, tout comme les incidences des réductions du personnel civil sur tout le budget de fonctionnement. Beaucoup de fonds avaient été transférés du budget du personnel (P) à celui du fonctionnement et de l'entretien (F&E) en 1994-1995 et 1995-1996. Bien qu'il soit impossible de déterminer dans quelle mesure cet excédent en traitements et salaires était attribuable au PRPC, il y avait un risque que certaines des réductions de l'enveloppe salariale découlant du PRPC soient annulées par des dépenses supplémentaires de F&E.

11. Les gestionnaires interrogés sur place ont confirmé que les exercices de réduction s'étaient bien déroulés, principalement en raison du grand nombre d'employés intéressés. Le fait que les offres ne s'adressaient souvent qu'aux employés intéressés a donné des statistiques élevées quant au pourcentage d'offres acceptées dans le cadre du PRPC.

Principales recommandations

12. Voici les principales recommandations dont nous avons discuté avec l'ancien SMA(Per), le SMAA(Per) et le DGGRHPC, et sur lesquelles nous nous sommes entendus.

- Il faudrait revoir le cadre de surveillance du Ministère pour garantir que tous les principaux indicateurs de rendement font l'objet d'un suivi, compte tenu du cadre de surveillance que le SCT vient d'élaborer; le DGGRHPC a accepté de se charger de la coordination de cette activité, qui exigera probablement une collaboration entre le SMA (Finances et Services du Ministère), le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) et le personnel du SMA(Per).
- Il faut examiner les contrôles des indemnités de formation et d'études et en modifier certains.
- Il faut clarifier certaines politiques.

Réponse du Groupe du SMA(Per)

Par suite des recommandations faites sur le cadre de suivi, divers rapports statistiques sont actuellement publiés de façon mensuelle, traitant, aussi bien en totalité que pour chaque Commandement ou Groupe, des réductions des effectifs et des dépenses ainsi que des données démographiques. De plus, un soutien est fourni à chaque Commandement ou Groupe dans le suivi des activités de réaménagement de leurs effectifs (RE). Des rapports hebdomadaires sont par ailleurs préparés, qui permettent de suivre les PRPC/PDA/PERA en fonction des offres, des acceptations et des départs qui y sont liés. Pour ce qui est des indemnités de formation et d'études, les recommandations ont été prises en compte. Sur le plan des directives, le nombre très peu élevé de cas problèmes démontre bien que la politique du PRPC se fait entendre clairement. Par contre, pour certains secteurs de dépenses donnés, les directives ont dû être clarifiées et ajustées pour refléter le régime PDA. Enfin, le Groupe du SMA(Per), en collaboration avec les autorités compétentes du Conseil du Trésor, a travaillé à l'élaboration de lignes de conduite à suivre par tous les ministères face aux cas de congés sans solde.

INTRODUCTION

1. Dans le Budget de février 1994, on a annoncé des réductions de dépenses d'environ 7 milliards de dollars pour le ministère de la Défense nationale (MDN) entre 1994-1995 et 1998-1999. Le résultat combiné de ces compressions et du Budget de 1995 équivaudra à une réduction de 13 600 employés, soit 40 p. 100 du personnel civil. Le Programme de réduction du personnel civil (PRPC), instauré en avril 1994, a été conçu pour faciliter ces réductions. Quelque 7 400 civils ont accepté les offres faites dans le cadre du PRPC. Le coût des indemnités à elles seules atteindra environ 330 M\$ — y compris le coût des indemnités de formation et d'études, mais exception faite des prestations de fin d'emploi. (Ces chiffres n'incluent pas les paiements versés aux employés qui ont quitté le Centre de la sécurité des télécommunications ou Protection civile Canada, ces organisations n'étant pas visées par notre vérification.)

2. Le PRPC était offert à des civils nommés pour une période indéterminée, en tant qu'offre d'incitation au départ non récurrente. L'offre globale comprenait les indemnités suivantes :

- le versement d'un montant forfaitaire équivalant à 12 mois de paye régulière;
- un supplément du PRPC donnant aux employés ayant accumulé 5 ans de service ou plus, des semaines additionnelles de rémunération fondées sur une combinaison de l'âge et des années de service;
- une indemnité de départ (pour les employés de 50 ans et plus ayant accumulé au moins 5 années de service ouvrant droit à pension);
- une indemnité de formation et d'études pouvant atteindre 7 000 \$.

3. Lorsque nous avons fait rapport sur l'application du PRPC, nous étions au courant de l'existence du *Guide de vérification : Gestion du réaménagement des effectifs* (septembre 1996) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Les points soulevés dans ce rapport traitent de la nécessité de s'assurer que la direction peut répondre aux exigences de ce guide.

CONCEPTION ET ÉLABORATION

4. Le PRPC a été élaboré par une équipe assez restreinte qui devait travailler en tenant compte du délai et du secret imposés pendant les mois qui ont précédé le dépôt du Budget fédéral de février 1994. Même si les concepteurs auraient préféré avoir l'aide d'un plus grand nombre de spécialistes fonctionnels au stade de l'élaboration, ils ont présenté au SCT un programme complet, fondé sur un raisonnement appuyé principalement par un profil démographique détaillé du MDN.

5. Comme il fallait éviter d'ébruiter la teneur du budget, les gestionnaires de la Division du Directeur général - Gestion des ressources humaines (Personnel civil) (DGGRHPC)* n'ont pas eu toute la latitude voulue pour recourir aux services d'experts au sein de leur propre personnel, ni aux spécialistes d'autres services pertinents du Ministère ou de sources externes. Par exemple, le personnel des Relations de travail et de la Rémunération n'a pas participé activement à l'élaboration du programme; il a néanmoins joué un rôle efficace au moment de la mise en oeuvre du PRPC.

6. Les gestionnaires du Sous-ministre adjoint associé (Personnel) (SMAA(Per)) estimaient que, pour vraiment contribuer aux réductions de personnel, l'offre globale devait être assez intéressante. Le profil démographique du Ministère présenté au SCT a révélé que l'effectif du MDN, comparativement à l'ensemble de la fonction publique, était en moyenne plus âgé, avait une scolarité moins officielle, était moins bien payé et était moins mobile. Plus de 80 p. 100 de l'effectif se trouvait à l'extérieur de la RCN, dont une grande partie dans des régions où les Forces canadiennes (FC) sont un des principaux moteurs de l'économie locale. Ces facteurs, combinés à la garantie d'une «offre d'emploi raisonnable» qui existait à l'époque dans le cadre de la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE), constituaient des obstacles à surmonter pour que le programme incite les employés à partir.

7. Nous avons conclu que l'on aurait pu faire davantage de comparaisons avec d'autres options d'incitation au départ. Nous avons constaté que le PRPC constituait une offre globale très intéressante par rapport à un certain nombre d'autres programmes des secteurs public et privé présentés dans le cadre d'une analyse que nous avons examinée. Cependant, de nombreuses offres contenaient des dispositions concernant la pension pouvant être plus intéressantes pour les bénéficiaires éventuels que des montants forfaitaires. L'autre option, la DRE, offrait une renonciation de la réduction de pension pour certains employés prenant une retraite anticipée. Mais, comme le PRPC ne concernait que le MDN (c'est-à-dire qu'il n'était pas offert dans l'ensemble du gouvernement), il semble que le Ministère n'ait pas eu la possibilité d'inclure des dispositions semblables dans son programme.

8. Le fait de cibler les bénéficiaires — pour que ceux qui étaient admissibles à une pension de retraite ou qui n'avaient que quelques années de service touchent des indemnités réduites — aurait permis de réduire les coûts du Programme. Toutefois, lors de l'annonce du PRPC dans le Budget de février 1994, le gouvernement s'est engagé à consulter les syndicats avant d'achever le Programme. Ce processus de consultation a engendré une indemnité supplémentaire à l'intention des employés ayant accumulé de nombreuses années de service. En outre, nous avons noté qu'un grand nombre des employés ayant reçu une offre dans le cadre du PRPC étaient admissibles à des indemnités de formation et d'études en sus du montant maximal offert (soit l'équivalent de 104 semaines de paye régulière). Nous devons nous garder de généraliser, mais nous estimons qu'un bon nombre des employés touchés qui

* maintenant le DGPPRHC

reçoivent ce montant maximal — qui, par définition, ont une combinaison d'années de service et d'âge totalisant au moins 75 ans et qui, dans certains cas, peuvent aussi être admissibles à une pension non réduite — n'auraient pas nécessairement besoin d'une indemnité supplémentaire de recyclage.

MISE EN OEUVRE

9. Dans l'ensemble, nous avons trouvé que le PRPC a été administré efficacement, sauf pour quelques erreurs de calcul systémiques d'importance relativement secondaire. Nous avons conclu que les offres faites dans le cadre du PRPC n'étaient pas tout à fait conformes à l'objet ou à l'esprit de la politique du Programme dans 3 p. 100 des cas seulement, sur un échantillon de 350 dossiers examinés. Ces cas avaient principalement trait à des congés sans solde. Cependant, nous avons fait notre examen au début du programme, et il ne s'était pas écoulé assez de temps pour permettre une évaluation complète de la contribution directe des offres du PRPC aux réductions de l'enveloppe des traitements et salaires (ETS). Nous reviendrons sur ce point dans la partie Surveillance du présent rapport.

10. Par suite d'un échantillonnage détaillé des opérations du PRPC et de nos discussions avec le personnel des commandements et des bases/unités, nous avons relevé plusieurs points qui méritent davantage d'attention. Par exemple, nous jugeons qu'il y a lieu de préciser les incidences du PRPC sur l'administration de certaines politiques en matière de ressources humaines (RH) (p. ex., des employés en congé sans solde prolongé ou en congé pour réaffectation du conjoint). Nous avons discuté de ces questions avec la direction au début de la vérification et résumé les principales «leçons retenues» à l'annexe A.

11. Il y a eu des erreurs mineures (un jour ou deux de salaire) dans le calcul des indemnités dans 21 p. 100 des opérations échantillonnées, erreurs surtout attribuables à un problème systémique initial touchant l'interprétation des politiques. Nous avons signalé ces erreurs aux gestionnaires (sur place et au QGDN), et des mesures ont été prises pour traiter le problème et amorcer tout recouvrement requis.

SURVEILLANCE

12. En se fondant sur les objectifs du programme, nous avons dressé une liste des principaux indicateurs de rendement dont, à notre avis, les gestionnaires ont besoin pour surveiller efficacement la performance du PRPC et, plus récemment, des programmes PDA/ERA. Ce sont, entre autres :

- le lien entre le PRPC et les dépenses au titre de la rémunération des personnes nommées pour une période indéterminée (c.-à-d. que les économies calculées attribuables au PRPC devraient paraître directement dans les réductions réelles des dépenses);
- le volume/les types/le lieu des mesures de dotation en personnel;

- l'évolution de la composition des effectifs (p. ex., le pourcentage d'employés nommés pour une période indéterminée comparativement à celui des personnes nommées pour une période déterminée), ainsi que l'impact du Programme sur les données démographiques relatives au personnel civil en général, y compris le volume/les types/le lieu des marchés de services;
- la mesure de la performance comparativement aux objectifs concernant l'ETS et la réduction du personnel.

13. La plupart de ces indicateurs et d'autres mesures de la performance sont surveillés au niveau des commandements/groupes, ou dans certains cas, par les organisations du SMA(Per) ou du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD). Cependant, nous estimons que certains des indicateurs susmentionnés offrent d'énormes possibilités d'exercer une surveillance plus efficace.

Liens entre le PRPC et les dépenses au titre de la rémunération des employés nommés pour une période indéterminée

14. Selon les conditions du PRPC, les offres faites dans le cadre du Programme doivent se traduire par une réduction correspondante de l'ETS. Mais, à notre connaissance, il n'existe aucun mécanisme de surveillance particulier qui permette de faire un rapprochement entre les activités du PRPC et les réductions réelles des dépenses salariales, que ce soit au niveau du groupe/commandement ou aux niveaux inférieurs.

15. Au début du PRPC, le DGGRHPC s'attendait à ce que le Directeur - Besoins en effectifs (DBE) réduise les affectations des ETS aux éléments de capacité (EC), de sorte que les économies en salaires réalisées grâce au départ des employés touchés se fassent sentir immédiatement. Cela permettait ainsi que chaque départ dans le cadre du PRPC entraîne des économies directes au niveau des ETS, tel qu'exigé par le Programme. Cependant, ce lien direct entre les réductions du budget des dépenses salariales et les départs dans le cadre du PRPC n'était pas pratique, étant donné que les EC s'étaient vu imposer des réductions budgétaires globales, et que la réduction totale pouvait être réalisée de plusieurs façons, y compris par les départs des employés visés par le PRPC. En outre, un tel lien retarderait les réductions budgétaires jusqu'à ce que les EC aient effectivement fait des offres dans le cadre du PRPC. On considérait plutôt l'application de l'ensemble des réductions relatives aux dépenses salariales au début de l'AF comme la meilleure façon de réaliser immédiatement toutes les réductions budgétaires imposées. Toutefois, cette façon de procéder ne permet pas au DGGRHPC de s'assurer, comme il le souhaitait initialement, que chaque départ dans le cadre du PRPC entraîne des économies au niveau des ETS. Par exemple, une unité peut être soumise à des réductions d'ETS et avoir malgré tout un nombre précis de départs dans le cadre du PRPC qui n'entraînent pas d'économies au niveau des ETS.

16. Nous n'avons pas constaté la présence d'un mécanisme de responsabilité concernant le PRPC qui oblige les gestionnaires des ressources à définir des plans en vue de réaliser, au moyen du PRPC, les réductions imposées au chapitre des ETS. Nous nous attendions à ce qu'ils aient un plan, appliqué au niveau des commandements/des groupes, qui préciserait divers détails comme le nombre de départs prévus et les économies envisagées dans le cadre du PRPC, les réductions censées être effectuées relativement aux dépenses en temps supplémentaire, le nombre d'employés autres que ceux nommés pour une période indéterminée qui doit être réduit ainsi que les économies afférentes, etc., totalisant l'ensemble des réductions exigées en ce qui a trait aux ETS. Les résultats réels auraient alors pu être présentés en fonction de ce plan, avec des explications justifiant les écarts.

17. En l'absence d'un lien avec les économies réalisées sur le plan des ETS même à un niveau global, il est très difficile de vérifier si le PRPC permet de maximiser les réductions en ce qui concerne les salaires des employés nommés pour une période indéterminée et les dépenses au titre des enveloppes salariales. Il est possible que certaines des économies réalisées grâce au PRPC soient réduites par les opérations suivantes :

- des transferts, et l'utilisation subséquente, de fonds de fonctionnement et d'entretien (F&E), comme le permet le concept du budget de fonctionnement. Nous avons remarqué que, jusqu'à maintenant, un montant net d'environ 160 M\$ a été transféré du personnel au F&E entre 1994-1995 et 1996-1997. Cela est peut-être dû à une incapacité de combler des postes vacants dans certaines organisations en raison d'un gel du recrutement, ou d'une enveloppe salariale trop élevée initialement, mais nous sommes aussi préoccupés par le fait que cela peut être lié à certaines des économies réalisées grâce aux départs dans le cadre du PRPC.
- l'embauche de personnel nommé pour une période déterminée, de personnel occasionnel ou de personnel susceptible d'être nommé pour une période indéterminée pour l'exécution de fonctions qui auraient dû être éliminées dans le cadre du PRPC. Comme il est indiqué dans les leçons retenues figurant à l'annexe A, nous avons constaté à quelques endroits que la direction peut être obligée d'acquérir des ressources pour maintenir des capacités essentielles à la suite du départ de certains employés ayant accepté une offre du PRPC. Nous avons noté une tendance à l'embauche de travailleurs occasionnels. Cette situation peut être liée à une période de transition découlant des nombreuses réorganisations survenues et/ou peut refléter le fait que des fonctions auparavant remplies par des membres du personnel à temps plein nommés pour une période indéterminée sont maintenant exécutées par des employés embauchés à court terme pour faire face à des charges de travail cycliques.

18. Nous avons tenté de comparer les réductions des dépenses salariales réelles pour les employés nommés pour une période indéterminée, au niveau global (EC), de 1993-1994 à 1994-1995 aux économies que nous attendions par suite des départs dans le cadre du PRPC. Dans le cas d'un commandement, les dépenses salariales pour les employés nommés pour une période indéterminée ont en réalité augmenté malgré le PRPC. Nous admettons qu'après une restructuration, il est possible que l'ETS et les dépenses au chapitre de la rémunération des employés nommés pour une période indéterminée ne diminuent pas, voire qu'elles augmentent, à cause d'une combinaison améliorée et plus productive de ressources. Cependant, ces situations doivent être bien documentées.

19. Au total, nous avons retenu un échantillon de 10 unités dont les écarts entre les économies réelles et prévues étaient relativement significatifs. Ces unités représentent environ 30 p. 100 (335 M\$) des dépenses salariales totales concernant les employés nommés pour une période indéterminée en 1994-1995. Les économies salariales supérieures aux économies prévues se chiffraient à 5,3 M\$ dans certaines unités vérifiées, mais elles ont été complètement annulées par des économies inférieures aux 7,4 M\$ prévus dans d'autres unités au titre des salaires des employés. Nous avons pu obtenir des explications raisonnables correspondant à 70 p. 100 de la valeur absolue des écarts. Certains gestionnaires ont eu de la difficulté à isoler les causes des écarts en raison de données incomplètes et d'une importante réorganisation de leurs services.

20. La récupération est un autre indicateur utile du ratio coût-économie du PRPC. Le nouveau cadre de gestion des dépenses du SCT pour les programmes PDA/ERA prévoit un délai maximal de récupération de 12 mois comme base du prélèvement de l'affectation du Ministère dans la Réserve centrale pour le remboursement des paiements des incitatifs. Le personnel du Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (SMA(Fin SM)) a effectué les calculs de récupération pour les programmes d'incitation au départ du personnel civil, y compris le PRPC, et le CT a calculé les montants à récupérer en ce qui a trait aux programmes de réduction des effectifs militaires et civils du MDN. Bien que nous n'ayons pas examiné la méthode de calcul utilisée dans l'un ou l'autre cas, nous avons constaté que le Ministère a obtenu de bons résultats.

Mesures de dotation en personnel

21. Pendant nos travaux sur place, nous avons constaté que certains gestionnaires approuvaient des offres acceptées dans le cadre du PRPC, même si cette approbation entraînait un manque de ressources au sein de leur unité, dans un groupe et à un niveau donnés. Il peut s'agir d'une mauvaise utilisation du PRPC, parce que les gestionnaires dans cette situation peuvent être tenus de remplacer les employés qui s'en vont afin de maintenir des niveaux de ressources et/ou des compétences essentiels. Bien que cela ait été fait au tout début du processus, nous avons aussi tenté d'évaluer la possibilité que des fonctions touchées soient maintenues malgré le départ des titulaires dans le cadre du PRPC. Nous avons examiné des opérations relatives au personnel porté à l'effectif, choisies dans le Système d'information sur la gestion du personnel civil (SIGPC), de sept

des endroits non visités pendant la vérification, mais où il y avait eu une activité assez importante concernant le PRPC. Nous avons noté quelques cas douteux mais, en raison des réorganisations, il était difficile de déterminer si ceux-ci étaient de quelque façon liés au PRPC. En effet, ils pourraient se rattacher à de nouvelles exigences ou à des besoins cycliques ou transitionnels.

Ratios d'employés nommés pour une période indéterminée/autres

22. Pour garantir que les économies sont réalisées et maintenues, il est également important de surveiller et de comparer les dépenses salariales de chaque catégorie de durée d'emploi : personnel nommé pour une période indéterminée/déterminée, personnel occasionnel et temps supplémentaire. Au départ, le personnel de la gestion des RH du MDN s'attendait à ce que le PRPC entraîne une réduction plus importante de l'effectif des employés nommés pour une période déterminée et autres employés n'entrant pas dans la catégorie des employés nommés pour une période indéterminée. Nous craignons que cela ne réduise la souplesse de la main-d'oeuvre dans l'avenir. Toutefois, nous avons constaté que le ratio d'employés nommés pour une période indéterminée comparativement aux autres est demeuré stable pendant toute la mise en oeuvre du PRPC — correspondant à environ 85 et 15 p. 100 de l'effectif total, respectivement. En ce qui concerne l'effectif autre que celui des employés nommés pour une période indéterminée, nous avons toutefois constaté que l'on avait surtout embauché des employés occasionnels plutôt que des employés nommés pour une période déterminée.

Marchés de services

23. Nous avons examiné l'impartition des services pour déterminer s'il est possible que des gestionnaires maintiennent des fonctions auparavant exécutées par des personnes qui ont reçu des indemnités dans le cadre du PRPC. Nous avons constaté que les dépenses pour des services de personnel temporaire (SPT) ont commencé à augmenter en flèche au cours de 1994-1995, à l'époque de la mise en oeuvre du PRPC. Le personnel de bureau et de soutien administratif a été énormément touché par les réductions du Ministère, et l'on peut plus facilement trouver ces ressources dans des agences de service de personnel temporaire si l'on en a encore besoin à court terme. Nous admettons que cela n'est peut-être pas être un signe du maintien à long terme des fonctions, mais plutôt une situation temporaire à laquelle on peut s'attendre en période de transition. Néanmoins, le fait qu'il y ait eu une augmentation de 30 p. 100 des dépenses de SPT en 1994-1995 par rapport à chacune des deux années précédentes, et que celle-ci ait été suivie d'une autre augmentation de 28 p. 100 en 1995-1996, montre qu'il faudrait surveiller cette façon de faire en fonction des activités de réduction des effectifs qui sont réalisées.

24. Nous avons également examiné les tendances en ce qui concerne les dépenses d'impartition — pour des services spéciaux et professionnels comparativement aux SPT — là où il y a eu des activités assez importantes en ce qui concerne le PRPC. Dans certains cas, nous avons établi un lien potentiel entre ces facteurs. Mais la période étant relativement courte pour que des tendances se dégagent, nous avons considéré ces données comme préliminaires.

25. Le Chef - Service d'examen a publié en 1995 un rapport de vérification sur les marchés de services, qui a souligné l'importance de disposer de bons renseignements sur les activités d'impartition du Ministère. Ces renseignements seraient aussi utiles pour surveiller les situations autres que celles qui font l'objet d'une diversification des modes de prestation de services (DMPS), dans lesquelles les fonctions sont confiées à des contractuels.

Performance par rapport aux objectifs du Ministère concernant l'ETS et le personnel

26. Le PRPC et d'autres programmes d'incitation au départ sont les principaux outils utilisés par le Ministère pour atteindre ses objectifs de réduction des dépenses salariales et de personnel. Ainsi, nous avons examiné les procédés utilisés par le Ministère pour gérer et surveiller les progrès réalisés en ce qui concerne ces objectifs. En résumé, nous avons constaté que les niveaux de référence servant à mesurer les réalisations soulèvent des préoccupations, tout comme les incohérences pour ce qui est de certaines des mesures employées pour exprimer les objectifs et déterminer les progrès accomplis en vue de leur atteinte.

Planification/surveillance des budgets liés aux enveloppes salariales

27. Les réductions visées de l'enveloppe des traitements et salaires mentionnées dans les guides de planification du Ministère ont varié au cours de la période de réduction, en partie à cause des compressions budgétaires successives. De plus, la possibilité pour les éléments de capacité de transférer des crédits entre les budgets des ETS et de F&E procure une certaine latitude pour atteindre ces objectifs. Le suivi du succès du programme de réductions au chapitre des enveloppes salariales est d'autant plus difficile qu'il n'y a pas nécessairement eu d'entente conclue entre le QGDN, les groupes et les commandements en ce qui a trait au point de départ de l'ETS. À notre connaissance, la question de la définition du financement de base initial n'a jamais été examinée ni réglée complètement.

28. Nous croyons savoir que le rapport sur la surveillance et le suivi des réductions des dépenses de la Défense (DERMAT) est utilisé au Ministère pour regrouper les plans de réduction en ce qui a trait aux objectifs touchant les ETS et les ETP. Bien que le DERMAT et le Guide de planification du développement de la Défense (GPDD) présentent de l'information à différents stades du processus et, par conséquent, ne peuvent concorder parfaitement, ils témoignent tous deux du fait que les dernières réductions de l'enveloppe salariale qui sont requises pour atteindre l'objectif final de 20 000 ETP d'ici 1998-1999 n'avaient pas été arrêtées définitivement avec les groupes et les commandements.

29. Juste avant de mettre la dernière main au présent rapport de vérification, nous avons passé en revue brièvement le dernier Guide de planification de la Défense (GPD 97). Ce guide confirme que l'objectif final visé par le Ministère — maintenant à atteindre d'ici 1999-2000 — était toujours de 20 000 ETP, mais dernièrement, les EC se sont vu accorder beaucoup plus de latitude pour réaliser les réductions attendues au moyen des ETS, des crédits de F&E et des comptes centraux «répartis», comme la solde et les acquisitions nationales. Nous avons remarqué que les EC n'ont pas encore établi les moyens de réaliser les «objectifs de réduction» de quelque 60 M\$ en 1997-1998, ainsi que ceux de plus de 200 M\$ au cours de 1998-1999 et de 1999-2000. Cependant, nous estimons qu'une part importante de ces réductions devra provenir du budget des ETS du Ministère pour que l'objectif de 20 000 ETP, tel qu'annoncé, demeure valide et puisse être atteint (compte tenu des réductions d'ETP encore à faire et de l'enveloppe salariale moyenne utilisée par le Ministère pour calculer les ETP par le passé).

Objectifs en matière de réduction de personnel

30. Nous avons constaté qu'aux fins de rapport, différentes mesures d'un ETP sont utilisées au sein du MDN. Par exemple, le GPDD et des documents connexes ont toujours montré des niveaux d'ETP basés sur les salaires moyens calculés au niveau du Ministère ou des EC, tandis que, dans le Budget des dépenses, les ETP ont été présentés comme une mesure de l'utilisation des ressources en fonction des heures de travail. De plus, par le passé, les objectifs en matière d'ETP ont été présentés au Comité de gestion de la Défense comme des réductions progressives de l'ensemble des ETP du Ministère pour chaque année, puis ont été comparés aux données réelles sur la population du MDN, tirées du SIGPC. Le fait de comparer les données réelles de la population active aux ETP semble compliquer davantage une question déjà complexe étant donné l'absence d'une mesure reconnue des ETP.

RECOMMANDATIONS

31. Il est essentiel de surveiller la mise en oeuvre du PRPC, du PDA, du PERA et de la DRE à l'aide de données fiables et à jour afin de garantir que ces programmes évoluent comme prévu et que les mesures correctives qui s'imposent soient prises en temps opportun, au besoin. Nous recommandons d'améliorer le cadre de surveillance pour repérer et rendre visibles les principaux indicateurs de rendement. Pour ce faire, il faudrait peut-être qu'il y ait une collaboration au sein du personnel du SMA(Per), du

VCEMD et du SMA(Fin SM). Nous recommandons également que la DGGRHPC coordonne cette activité et communique régulièrement les résultats au SMA(Per) et à la Sous-ministre. Certains des points précis que nous souhaiterions voir examinés sont indiqués ci-après. Nous avons cité entre parenthèses les organisations qui, à notre avis, sont les mieux placées pour se pencher sur chaque activité de surveillance.

- Documenter les changements dans la combinaison de ressources pour la population civile (DGGRHPC);
- Déterminer et suivre annuellement les cas où les réductions réelles des dépenses salariales au titre du personnel nommé pour une période indéterminée (ou, de préférence, les réductions budgétaires relatives à l'enveloppe salariale) dans certaines unités sont inférieures aux économies générées par le départ d'employés bénéficiant de primes d'incitation au départ (DGGRHPC avec l'aide du personnel du DBE et peut-être du SMA(Fin SM));
- Compléter les activités de surveillance existantes en analysant des mesures de dotation en personnel choisies au moins une fois par année (DGGRHPC);
- Continuer de suivre et de publier le calcul de remboursement associé aux réductions en personnel du MDN, en veillant à ce que ce calcul soit effectué conformément aux lignes directrices du SCT (SMA(Fin SM));
- Examiner les questions liées à la surveillance des réductions du personnel, en particulier la nécessité de disposer d'une mesure cohérente des ETP au Ministère (Directeur - Planification des Forces et coordination des programmes (DPFCP) avec la collaboration du personnel du SMA(Fin SM) et du SMA(Per)).

32. En outre, nous recommandons que, pour tout programme de réduction des effectifs à venir, un mécanisme de responsabilité soit mis en place, de façon à ce que les groupes et les commandements jusqu'au niveau des gestionnaires de centre de ressources soient tenus de résumer leur plan/stratégie visant l'application des réductions imposées en ce qui concerne l'enveloppe des traitements et salaires. Les plans doivent être approuvés par la haute direction, y compris, à un certain stade, par le SMA(Per), pour ce qui est des incidences sur les données démographiques de la main-d'oeuvre. Les gestionnaires de ressources devraient ensuite être tenus de faire rapport sur les résultats réels et d'expliquer tout écart.

Réponse du Groupe du SMA(Per)

33. *Par suite de ces recommandations, divers rapports statistiques sont actuellement disponibles grâce au Système d'information de gestion des ressources (SIGR) et mis à jour chaque mois. Ces rapports traitent : du MDN et de tous ses effectifs (nommés aussi bien pour des périodes indéterminées que déterminées), des rapports sur les effectifs civils, des réductions des dépenses, des réductions par*

Commandement ou Groupe des effectifs civils, des taux d'acceptation du PRPC, des rapports de gestion sur les postes vacants, des rapports sur les données démographiques, des statistiques sur l'équité en matière d'emploi, etc. Parallèlement, le personnel du DSE Civ prépare divers rapports bien précis, d'un côté pour surveiller hebdomadairement les PRPC/PDA/PERA en fonction des offres, des acceptations et des départs qui y sont liés, et de l'autre pour répondre aux demandes de chaque Commandement ou Groupe d'être aidé dans le suivi de leur propre activité de RE. Enfin, le DSE Civ prépare, en collaboration avec le DBE, un rapport mensuel faisant état des paiements engagés relatifs aux PRPC/PDA.

34. *Le SMAA(Per) prévoit discuter avec le CS Ex d'une collaboration éventuelle pour le suivi des primes de départ et, en fait, de tout ce qui a trait à la gestion des ressources humaines dans le Ministère.*

COORDINATION ET COMMUNICATIONS

35. Nous avons constaté que les communications établies au départ avec les syndicats et au sein du Ministère ont été très bien gérées. Le DGGRHPC a élaboré un plan complet de communications pour le PRPC. L'utilisation de séances d'information et de documents a été complétée par des appels-conférences mensuels qui ont été considérés comme très utiles. De plus, sur demande, des «équipes de facilitation» composées de représentants des syndicats et du DGGRHPC ont aidé les gestionnaires locaux à communiquer des détails concernant le PRPC. Cette évaluation positive est fondée sur des entrevues avec des représentants des divers groupes syndicaux ainsi qu'avec du personnel hiérarchique et d'état-major du Ministère à tous les niveaux. Nous avons également eu une rétroaction du personnel interrogé en ce qui concerne les façons dont la coordination et les communications en cours sur le PRPC pourraient être renforcées.

36. Certains des points dont nous avons parlé dans les leçons retenues figurant à l'annexe A (p. ex., cas dans lesquels on a fait une utilisation injustifiée du PRPC, détermination des secteurs de réduction, etc.) soulèvent des préoccupations quant au degré de participation des services du personnel des commandements et des unités au processus de planification des réductions. Quelques visites sur place nous ont amenés à conclure que les équipes chargées du personnel ne participaient pas activement à l'évaluation des plans de réduction de la direction, ni à la modification de ces plans et stratégies, au besoin. À certains des endroits visités, les planificateurs opérationnels et les employés du Personnel ont dit qu'ils avaient eu certaines difficultés à obtenir des décisions rapides de la DGGRHPC concernant les stratégies de planification des réductions ou les méthodes de mise en oeuvre du PRPC.

37. Beaucoup d'employés du Personnel rencontrés, tant dans les régions qu'au QGDN, ont dit avoir vécu de la frustration en raison de leur incapacité d'obtenir de la DGGRHPC des données de base sur le PRPC en ce qui concerne leur propre organisation. Le fondement de cette frustration n'est pas clair, puisque le DGGRHPC/ Directeur - Stratégie d'emploi civil (DSE Civ) a répondu, avec des ressources quelque peu limitées, aux demandes particulières des unités concernant des renseignements sur le

PRPC. Les gestionnaires du Personnel répondent à leurs besoins d'information en élaborant des systèmes internes d'information qui, du moins dans un cas, ont nécessité les services d'un consultant. Plus récemment, le système d'information sur le PRPC (SIPRC) a été intégré au SIGPC, ce qui fait que les données sur le PRPC et maintenant sur les programmes PDA/ERA sont accessibles en direct. Toutefois, certaines unités pourraient avoir besoin de soutien technique pour manipuler et analyser les données efficacement.

RECOMMANDATIONS

38. Pour régler les problèmes de communication, nous recommandons que le DGGRHPC :

- a. fasse comprendre aux commandants et aux chefs de groupe qu'il est important de faire participer les employés du Personnel de tous les niveaux à l'élaboration des stratégies et des plans de réduction;
- b. détermine s'il est nécessaire ou non d'appuyer le personnel des régions en ce qui a trait à l'accès et à la manipulation des données du SIGPC pour mettre en oeuvre un cadre de surveillance amélioré.

Réponse du Groupe du SMA(Per)

39. *Les manuels dont dispose le Ministère sur le réaménagement des effectifs continuent de souligner l'importance qu'il y a à faire participer le service du personnel à toutes les phases du processus de planification. Récemment, la sous-ministre a communiqué directement avec les commandants de commandement et les chefs de groupe pour aborder spécifiquement la question du rôle des conseillers en personnel dans le processus de diversification des modes de prestation de services. Des séances de formation offertes aux gestionnaires et aux conseillers en ressources humaines abondent d'ailleurs dans ce sens.*

40. *Le personnel du DSE Civ travaille en collaboration étroite avec le personnel sur le terrain pour aider celui-ci à analyser les données actuellement disponibles grâce au SIGPC et, partant, à opérer de façon efficace le suivi de leur activité de RE. Le DSE Civ publie chaque mois un rapport statistique sur l'activité de RE en général, ou sur une question spécifique quand le personnel extérieur lui en fait la demande.*

41. *Par ailleurs, grâce à Peoplesoft, Système d'information automatisé sur les ressources humaines dont se sert toute la fonction publique, le service du personnel aura accès à l'ensemble des bases de données intégrées dont il a besoin. Peoplesoft, conçu pour être utilisé aussi bien par le personnel civil que militaire, nous aidera à gérer nos ressources humaines avec encore plus d'efficacité.*

INDEMNITÉ DE FORMATION ET D'ÉTUDES

42. La gestion des indemnités de formation et d'études est centralisée. C'est le Directeur - Stratégies d'apprentissage permanent (DSAP) qui en est responsable. L'administration des indemnités s'est avérée un fardeau non négligeable pour le personnel du DSAP, qui a déployé de nombreux efforts pour traiter les demandes aussi rapidement que possible. Les employés admissibles, qui ont accepté une offre dans le cadre du PRPC avant le 31 mars 1996, ont eu jusqu'à un an pour présenter un plan de formation et peuvent recevoir des prestations sur une période de quatre ans.

43. Outre l'administration des indemnités de formation et d'études dans le cadre du PRPC, le DSAP a apporté les changements administratifs requis par le PDA, qui a débuté le 1^{er} avril 1996. Nos recommandations tiennent compte de l'accent accru qui a été mis sur la surveillance en vertu de l'indemnité de formation et d'études du PDA. Les observations sont classées sous les titres suivants :

- approbation des plans individuels de formation;
- évaluation du fournisseur de la formation;
- administration des avances.

Approbation des plans individuels de formation

44. Les personnes qui font la demande d'une indemnité de formation et d'études dans le cadre du PRPC n'avaient pas besoin de démontrer clairement comment leur plan de formation les préparera à un travail en dehors de la fonction publique. Dans les dossiers examinés, très peu de demandeurs avaient établi un lien entre la formation proposée et les emplois potentiels ou les possibilités de se lancer en affaires. En l'absence de telles informations, il est difficile pour le personnel du DSAP de déterminer si le plan de formation offre des possibilités d'emploi.

45. Nous avons examiné certains des plans de formation approuvés et constaté que dans une minorité de cas, selon nous, on ne tenait pas compte de l'esprit du PRPC. Nous nous sommes aussi interrogés sur plusieurs cas dans lesquels la formation a été suivie à l'extérieur du Canada. Bien que, dans ces situations, la formation était quelque peu particulière, rien dans le dossier n'expliquait pourquoi elle ne pouvait être obtenue localement ou ailleurs au Canada. On nous a dit que le DSAP a déjà pris des mesures pour que tout cas inhabituel soit examiné et approuvé à un niveau supérieur à celui qui constitue la norme.

46. Les demandeurs ont accès à bien des ressources pour élaborer et développer leurs propositions. Par exemple, ils peuvent obtenir des conseils et de l'aide aux centres d'emploi du Canada, auprès d'associations d'affaires locales, de chambres de commerce et d'autres organismes susceptibles de fournir des informations sur le marché du travail local. Les documents sur le programme de formation et d'études encouragent activement les employés à obtenir des conseils et de l'aide. Toutefois, le processus d'approbation du DSAP n'oblige pas le demandeur à prouver qu'il a fait des démarches en ce sens.

47. Les services de conseil offerts durant la période d'existence du PRPC touchaient la planification financière, la réorientation professionnelle et la gestion du stress. Les programmes PDA/ERA du SCT exigent que les ministères offrent des «services d'appui à la réorientation», en mettant l'accent sur la prestation de renseignements sur le marché du travail ainsi que sur la réorientation professionnelle et la recherche d'emploi. On a rédigé un excellent guide sur le PRPC en vue d'aider à assurer la qualité des services de conseils financiers fournis aux employés du MDN en vertu d'un contrat. Il faudrait envisager une initiative semblable pour établir des normes relativement à la prestation de services d'orientation professionnelle aux employés touchés.

Évaluation du fournisseur de la formation

48. Le *Guide d'administration - Option formation et études du MDN* stipule que «l'option peut être utilisée pour financer des cours dans un établissement accrédité privé ou public». Or, il ne définit pas précisément ce qu'on entend par un établissement accrédité. Selon nous, c'est ce qui fait que le personnel de la DSAP n'a fait qu'une évaluation limitée des fournisseurs de la formation. Ce qui nous importe surtout, c'est que les programmes de formation fournis par l'établissement puissent vraiment donner aux candidats les compétences dont ils ont besoin pour maximiser leurs possibilités d'emploi.

49. Le PDA prévoit que l'indemnité peut être utilisée pour payer des cours dans un établissement d'enseignement du Canada qui est reconnu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. D'autres cours, y compris ceux qui sont donnés par les employeurs, peuvent être admissibles si l'employé peut démontrer qu'il est probable qu'ils débouchent sur un emploi. Bon nombre d'établissements publics et privés qui offrent des programmes de formation axés sur l'emploi sont considérés comme des établissements d'enseignement. Ce type de formation vise précisément à donner aux étudiants les compétences professionnelles nécessaires pour se qualifier pour un emploi.

Administration des avances

50. Une fois le plan de formation approuvé, le demandeur reçoit une avance correspondant à la moitié des coûts de formation jusqu'à concurrence de 3 500 \$ (la moitié de l'indemnité maximale de 7 000 \$) pour acheter du matériel et payer les frais de cours. Le demandeur doit retourner les reçus originaux des fournisseurs pour les paiements effectués avec l'avance. Le demandeur peut recevoir d'autres avances s'il fournit des reçus correspondant à la somme originale reçue.

51. Dans la majorité des cas examinés, les stagiaires n'avaient pas fourni de reçus, pas plus qu'ils n'avaient présenté un plan formation de suivi pour l'approbation de fonds additionnels. La DSAP ne pressait pas les individus négligents de soumettre les reçus manquants. Or, plus on attend de recevoir les reçus manquants, plus on risque que les fonds soient consacrés à des activités non approuvées. La personne qui a obtenu l'avance initiale maximale de 3 500 \$ peut décider de ne présenter aucune autre demande et de ne pas fournir les reçus. Les avances ne sont pas autorisées dans le cadre du PDA.

RECOMMANDATIONS

52. Pour aider à garantir que les demandeurs reçoivent l'aide nécessaire pour élaborer des plans de formation et d'études, nous recommandons que la DSAP :

- a. exige des demandeurs qu'ils démontrent précisément comment ils estiment que le plan de formation leur permettra d'obtenir un emploi à l'extérieur de la fonction publique (en particulier lorsqu'ils font affaire avec des établissements canadiens non reconnus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*) et comment ils ont profité des services de soutien pour se réorienter, y compris les conseils et l'aide reçus d'organismes locaux;
- b. prenne des mesures pour que la formation offerte pendant la période en question fournisse des renseignements sur le marché du travail et l'orientation professionnelle propres à la région.

53. Nous recommandons que la DSAP prenne des mesures pour obtenir les reçus manquants et, pour ce qui est des nouvelles demandes reçues avant le 1^{er} avril 1996, qu'elle mette en place des procédures de rappel pour obtenir ces reçus manquants.

Réponse du Groupe du SMA(Per)

54. *Le DSAP a examiné les recommandations du Vérificateur général visant un arrêt des paiements anticipés. Comme, en vertu du premier contrat avec les demandeurs, ces derniers ont le droit de recevoir des avances, nos conseillers juridiques ont indiqué que le Ministère ne pourrait modifier le processus en cours.*

55. Une lettre, prenant effet le 1^{er} avril 1996, a été envoyée à tous les demandeurs, les priant, lorsqu'ils souscrivent à l'option formation et études, de faire un lien entre celle-ci et l'obtention d'un emploi à l'extérieur de la fonction publique. Par ailleurs, le DSAP veille à ce que tout cas perçu comme étant à risque élevé continue d'être soumis à un examen rigoureux et à l'approbation par un échelon supérieur.

56. Le programme de formation et études encourage vivement les employés à prendre avantage des ressources disponibles : les Centres d'emploi du Canada (CEC), les associations locales de gens d'affaires, les chambres de commerce, etc., pour formuler et justifier leurs demandes. Cependant, le processus d'approbation du DSAP n'oblige pas le demandeur à déclarer que des démarches ont été entreprises en ce sens. Le Ministère souligne toujours l'avantage de chercher recours auprès des centres locaux pour ce qui est du marché du travail local; selon les circonstances, il cherchera à savoir si les demandeurs ont consulté le centre de reconversion professionnelle de leur région. Les experts en orientation professionnelle sont engagés sur place par les agents du personnel civil (APC), de façon à ce que les conseils en orientation donnés pendant la période de transition soient bien adaptés au marché du travail local.

57. Dans la majorité des cas de PRPC, les demandeurs ont recours à des établissements agréés. Toutefois, il peut arriver de viser un emploi dans un lieu où il n'est pas toujours possible de suivre des cours, à cause de l'emplacement géographique. Dans ces circonstances, mieux vaudrait disposer de méthodes pratiques d'apprentissage, comme la formation en milieu de travail, et la consultation de spécialistes. Pour ce qui est de la formation à l'étranger, le DSAP exige des demandeurs de faire un justificatif.

58. En ce qui concerne la gestion des paiements anticipés, le DSAP a déjà engagé un processus d'enquête sur les comptes impayés. À cet effet, une décision est entrée en vigueur en janvier 1997 selon laquelle les demandeurs qui bénéficient d'une avance depuis plus d'un an et ne l'ont toujours pas réglée seront contactés. En outre, des lettres d'approbation leur sont dorénavant envoyées, leur rappelant qu'ils doivent acquitter leur dû dans les douze mois.

RÉSUMÉ DES LEÇONS RETENUES DU PRPC

Introduction

Au début de la vérification, les leçons retenues ont été présentées principalement en fonction des visites effectuées sur place et de l'examen des dossiers du personnel concernant les bénéficiaires du PRPC. Les questions traitées dans les leçons retenues sont présentées en résumé sous les trois grands titres suivants : planification, mise en oeuvre et surveillance.

Planification

Planification et contrôle de l'exercice de réduction

À certains endroits, nous avons noté que les gestionnaires se retrouvaient à court de ressources dans un groupe et à un niveau donnés parce que des employés avaient accepté l'offre du PRPC.

Pour corriger cette situation, nous avons constaté que certains des principes fondamentaux de l'exercice de réduction doivent être renforcés. Il faut entre autres :

- que les agents responsables du personnel civil au QGDN ou au niveau des commandements et des bases participent activement à la planification des réductions;
- que l'on mette l'accent sur les opérations lorsqu'on doit prendre des décisions majeures de réduction des effectifs;
- que l'on planifie soigneusement pour faire en sorte que les besoins en compétences et non l'ancienneté ou d'autres facteurs relatifs au personnel n'influencent pas le processus de réduction;
- que l'on finalise les plans stratégiques et définisse les organisations en bout de ligne avant de mettre en oeuvre le PRPC, même s'il s'agit de plans préliminaires.

ANNEXE A

Réorganisations

On a constaté une certaine confusion en ce qui concerne l'application du PRPC dans les cas où une réorganisation amènera la création de nouveaux postes.

- Il faut préciser la politique en ce qui concerne l'utilisation du PRPC dans les cas où une réorganisation entraîne l'abolition d'une fonction et la création d'une nouvelle. Nous avons constaté qu'il y avait énormément de confusion chez les gestionnaires de tous les niveaux sur ce point.

D'après ce que nous avons compris de la politique du Ministère, les employés sont admissibles au PRPC si leurs fonctions sont abolies, même si l'organisation prévoit doter un nouveau poste financé avec des fonds provenant de l'enveloppe des traitements et salaires des commandements/groupes.

Détermination des secteurs de réduction

Le fait d'avoir décidé de définir de vastes secteurs de réduction (c'est-à-dire, couvrant de vastes organisations) a compliqué la tâche des gestionnaires à certains endroits.

- En ce qui concerne le groupe B (des offres ont été faites à plusieurs postes semblables, même fonctions, groupe/niveau, endroit), les gestionnaires ont eu de la difficulté à limiter le nombre de demandes acceptées aux niveaux cibles établis. Nous avons constaté que le processus est géré plus efficacement si le secteur de réduction est défini de la façon la plus limitée possible.

Mise en oeuvre**Congé sans solde**

Les cas d'application de la politique du PRPC aux congés sans solde doivent être précisés (à l'aide d'un certain nombre d'études de cas par exemple), de sorte que les offres dans le cadre du PRPC soient faites dans l'esprit et l'intention du Programme et que les gestionnaires du Ministère traitent ces cas uniformément.

La politique du PRPC n'est pas appliquée uniformément dans les cas de congé sans solde :

ANNEXE A

- Nous avons relevé cinq cas touchant la question complexe des congés sans solde qui, à notre avis, n'étaient pas dans l'esprit du PRPC. Il s'agissait d'employés qui étaient en congé sans solde pour des raisons médicales au moment où l'offre a été faite, même s'il n'y avait aucune indication que ces employés retourneraient à leur poste respectif.
- À un autre endroit, la politique a été strictement (et raisonnablement, à notre avis) appliquée dans des cas semblables, en s'assurant que les évaluations médicales avaient été complétées dès le début du processus de réduction dans le cas de plusieurs employés. Après avoir établi que ces employés avaient des handicaps permanents, ils ont été exclus du PRPC.
- Nous avons également conclu que certaines offres faites dans le cadre du PRPC étaient injustifiées dans trois cas où les individus étaient en congé sans solde en raison de la réinstallation de leur conjoint.

Retraite

Les gestionnaires ont nettement avantage à s'assurer qu'ils obtiennent des avis écrits de retraite.

- C'est uniquement dans les cas où la direction a reçu et accepté un avis officiel concernant le départ à la retraite que les employés intéressés n'ont pas été admissibles au PRPC. Néanmoins, nous avons relevé quatre cas qui, à notre avis, n'étaient pas dans l'esprit du PRPC, bien que ce critère d'avis donné par écrit n'ait pas été respecté. Lorsque des employés expriment leur intention de prendre leur retraite, les gestionnaires doivent les encourager à communiquer cette intention par écrit.

Dates de départ

Parmi les endroits visités, nous avons constaté qu'on utilisait des méthodes différentes pour ce qui est de déterminer les dates de départ des employés.

- Les dates de départ des employés devraient être fondées sur des motifs opérationnels. À certains endroits, la direction était prête à modifier les dates de départ à la demande de l'employé (ce qui ne devrait normalement pas prolonger la durée de l'emploi de plus de quelques semaines). Les gestionnaires doivent être prudents lorsqu'ils modifient des dates de départ proposées, de manière à ce que le changement, tout en étant équitable, soit rentable pour le Ministère.

ANNEXE A

Gestion des suppléants et des remplaçants

Les gestionnaires rencontrés sur place n'ont pas cessé d'exprimer leur frustration en ce qui concerne la décision du Ministère de ne pas centraliser la coordination des remplaçants en vertu du PRPC.

- Compte tenu du peu de temps dont on disposait pour trouver des remplaçants potentiels et des incidences pour les employés touchés qui désiraient rester en poste en vertu du nouveau cadre PDA/ERA, nous recommandons qu'on étudie la possibilité de dresser des listes de remplaçants potentiels dans les régions.

Traitement des paiements en vertu du PRPC

On a eu certains problèmes avec les méthodes de calcul des indemnités du PRPC, mais ils n'étaient pas vraiment graves.

- Dans environ 21 p. 100 des échantillons vérifiés, nous avons relevé des paiements en trop ou en moins d'indemnités forfaitaires équivalant à une ou deux journées de salaire, en raison d'un problème systémique lié au nombre de jours de travail payés à inclure dans le montant forfaitaire d'une année. Des mesures ont été prises pour traiter le problème et toute erreur en découlant. Dans un autre 4 p. 100 d'échantillons, nous avons relevé diverses erreurs de calcul qui ont entraîné des paiements en trop ou en moins allant de 300 \$ à un paiement en trop de 11 000 \$. Ces erreurs ont entraîné, au total, un trop-payé d'environ 1 000 \$. Les gestionnaires concernés ont été informés, et des mesures ont été prises pour que les recouvrements ou les paiements nécessaires soient effectués.

Surveillance***Marchés de services***

L'adjudication de marchés pour l'obtention de services de personnel est un domaine particulier qui nécessite l'attention immédiate de la direction à tous les niveaux.

- On court le risque que les gestionnaires essaient de conserver les fonctions devant être éliminées en passant des marchés pour l'obtention de services de personnel. Il faut faire une distinction entre ces cas et les situations où il existe un plan d'activités approuvé prévoyant l'adjudication d'un contrat pour une fonction dont on a encore besoin.

Réponse du Groupe du SMA(Per)

Comme le rapport de vérification le souligne, 97 p. 100 des 350 cas testés ont été considérés comme étant justifiés, ce qui révèle que l'ensemble des avantages sociaux relatifs au PRPC ont été gérés avec efficacité : succès qu'on pourrait attribuer en partie à la stratégie de communication conçue expressément pour le PRPC. On continue de mettre l'accent sur la communication ainsi que sur les directives, qui doivent rester claires et concises. Depuis l'entrée en vigueur de la PDA le 15 juillet 1995, le PRPC a changé pour se conformer au régime administratif en place et n'être alors proposé qu'aux employés excédentaires, occasionnant un certain nombre de modifications dans les politiques et méthodes (suppression des départs sur deux ans et des offres du groupe B, par exemple). Diverses publications en ont fait état : bulletins du PRPC pour les agents du personnel, les gestionnaires et les employés, pochettes d'information pour les employés excédentaires, etc.

En général, les employés touchés par les réorganisations n'étaient pas admissibles à la PDA. Par contre, le régime PDA, lui, peut s'appliquer à tous les employés excédentaires, y compris ceux qui le deviennent à la suite de restructurations ou de réorganisations. Dans ce cas, l'enveloppe des traitements et salaires pourrait bien ne pas baisser, et aurait même des risques d'augmenter en raison des coûts occasionnés par les différents niveaux de ressources. Par conséquent, le Conseil du Trésor a reconnu, dans son cadre de suivi relatif aux PDA/PERA, qu'un réaménagement des effectifs n'entraînerait pas systématiquement une réduction des dépenses salariales.

Depuis l'introduction des PDA et PERA, le Conseil du Trésor a publié plusieurs articles dans la série « Vérifiez vos options », à propos des directives liées à une grande variété de sujets spécifiques aux programmes PDA/PERA, comme les critères d'admissibilité, le travail cyclique, le statut d'employé excédentaire non rémunéré, le régime d'après-mandat et la probité. Un grand nombre de ces articles ont été distribués à la fois aux gestionnaires et aux conseillers en ressources humaines. Par ailleurs, le Manuel technique du réaménagement des effectifs qu'utilise le Ministère a été mis à jour et publié de nouveau en juin 1996. Il comprend une section sur la gestion des congés sans solde, sujet à propos duquel la DGGRHPC, en collaboration avec les agents du Conseil du Trésor, a dressé des lignes de conduite à suivre dans le cadre législatif PDA/PERA. Mis à jour une fois de plus en août 1996, le manuel tient compte des derniers changements opérés en juillet 1996 sur la DRE (Directive sur le réaménagement des effectifs), relativement à la diversification des modes de prestation de services.