



Automne 2017

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 1

Les problèmes liés au système de paye Phénix



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



Automne 2017

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 1

Les problèmes liés au système de paye Phénix



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2017.

N° de catalogue FA1-23/2017-2-1F-PDF

ISBN 978-0-660-23622-3

ISSN 2561-3448 (Imprimé)

ISSN 2561-3456 (En ligne)

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	4
Constatations, recommandations et réponses	5
Les opérations de la paye — état de la situation	5
Le nombre de problèmes de paye a continué de s'accroître	6
Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas une bonne compréhension de l'ampleur et des causes des problèmes de paye	13
Les ministères et organismes ont eu d'importantes difficultés à fournir en temps opportun des informations exactes sur la paye et à aider les employés à résoudre leurs problèmes de paye	18
Prochaines étapes	23
Il n'y avait aucune structure de gouvernance globale pour trouver une solution durable aux problèmes de paye	24
Il faudra des années pour trouver une solution durable et régler les problèmes de paye, et cela coûtera beaucoup plus que les 540 millions de dollars prévus par le gouvernement	30
Conclusion	33
À propos de l'audit	34
Tableau des recommandations	39

Introduction

Information générale

Transformation des services de la paye

1.1 En 2009, le gouvernement du Canada a amorcé la transformation des processus d'administration de la paye de ses 290 000 employés. Services publics et Approvisionnement Canada était chargé de piloter cette initiative de transformation de l'administration de la paye. Celle-ci s'articulait autour de deux projets : la centralisation des services de la paye pour 46 ministères et organismes employant près de 70 % des fonctionnaires fédéraux; et le remplacement du système de paye datant de plus de 40 ans, utilisé par 101 ministères et organismes.

1.2 Il aura fallu sept ans et 310 millions de dollars pour réaliser cette initiative. Le gouvernement prévoyait ainsi réaliser des économies d'environ 70 millions de dollars par année à compter de l'exercice 2016-2017.

1.3 Avant la centralisation des services de paye, chaque ministère et organisme traitait la paye de ses propres employés par l'entremise de ses propres conseillers en rémunération. Ces spécialistes traitaient la paye, conseillaient les employés et corrigeaient les erreurs. Il y avait environ 2 000 conseillers répartis au sein des 101 ministères et organismes.

1.4 Une des fonctions d'un conseiller en rémunération est de veiller à ce que les changements découlant des demandes d'intervention de paye soient effectués dans le système de paye. Ces demandes peuvent concerner une variété d'éléments : un changement dans l'adresse ou les renseignements bancaires d'un employé, une saisie de congé parental ou d'heures supplémentaires, la correction d'une erreur dans un paiement qui a amené un employé à être trop payé ou pas assez payé.

1.5 En mai 2012, Services publics et Approvisionnement Canada a commencé à regrouper les conseillers en rémunération de 46 ministères et organismes dans le nouveau Centre des services de paye de la fonction publique, à Miramichi, au Nouveau-Brunswick. Quelque 1 200 conseillers au sein de ces 46 ministères et organismes ont perdu leur poste au début de 2016 et ont été remplacés par 460 conseillers et 90 employés de soutien au Centre de Miramichi. Résultat, les 46 ministères et organismes n'étaient plus chargés de saisir les données directement dans le système de paye et n'avaient plus un accès direct au nouveau système de paye : ce travail serait désormais effectué par des conseillers en rémunération à Miramichi. Les 55 autres ministères et organismes ont conservé leurs quelque 800 conseillers en rémunération et continué de saisir les données sur la paye de leurs propres employés dans le nouveau système.

1.6 Le système de paye de l'administration fédérale, qui datait d'il y a 40 ans, reposait sur de nombreux processus manuels devant être effectués par les conseillers en rémunération. Le système choisi pour le remplacer était un système de paye commercial PeopleSoft, qui a été adapté aux besoins de la fonction publique fédérale et qui devait automatiser un grand nombre de ces processus manuels. Ce système a été baptisé Phénix par Services publics et Approvisionnement Canada. Le Ministère a embauché IBM pour l'aider à concevoir, mettre en œuvre, intégrer et déployer Phénix, et à l'adapter à ses besoins. Phénix a été lancé en deux étapes : la première, qui visait 34 ministères et organismes, a eu lieu en février 2016; et la seconde, qui visait 67 ministères et organismes de plus, s'est déroulée en avril 2016. On s'attendait à ce qu'une fois Phénix mis en place, les 460 conseillers en rémunération du Centre des services de paye de Miramichi soient en mesure de faire le travail des 1 200 conseillers qui travaillaient auparavant dans les 46 ministères et organismes devenus des clients du Centre.

1.7 La mise en œuvre de Phénix s'est avérée complexe. Ce sont plus de 80 000 règles relatives à la rémunération qui ont dû être programmées dans le système Phénix. Cela s'explique par l'existence de plus de 105 conventions collectives avec les syndicats de la fonction publique fédérale, ainsi que d'autres contrats de travail. Par ailleurs, de nombreux ministères et organismes possèdent également leur propre système de ressources humaines pour gérer les dossiers permanents des employés. Ces dossiers renferment des renseignements de base comme l'adresse de l'employé, la classification de son poste, le taux de rémunération et les types d'avantages sociaux auxquels il a droit. Phénix a besoin de certains de ces renseignements pour traiter la paye correctement. Les 34 systèmes de ressources humaines au sein du gouvernement du Canada devaient donc être munis d'une interface pour partager avec Phénix les données nécessaires. Par conséquent, pour assurer la gestion des règles relatives à la rémunération et celle des interfaces avec les systèmes de ressources humaines, Services publics et Approvisionnement Canada a intégré à Phénix plus de 200 programmes personnalisés.

**Rôles et responsabilités
à l'égard de la
rémunération des
fonctionnaires**

1.8 **Services publics et Approvisionnement Canada** — Services publics et Approvisionnement Canada est chargé de mettre au point et d'exploiter le système Phénix, d'assurer la maintenance du système et de communiquer des instructions aux utilisateurs. Il incombe aussi à Services publics et Approvisionnement Canada de gérer la rémunération des fonctionnaires fédéraux. Sa responsabilité pour les 46 ministères et organismes dont les services de paye ont été centralisés à Miramichi comprend la saisie directe dans Phénix des données nécessaires, afin d'amorcer, de modifier ou d'interrompre la paye des employés,

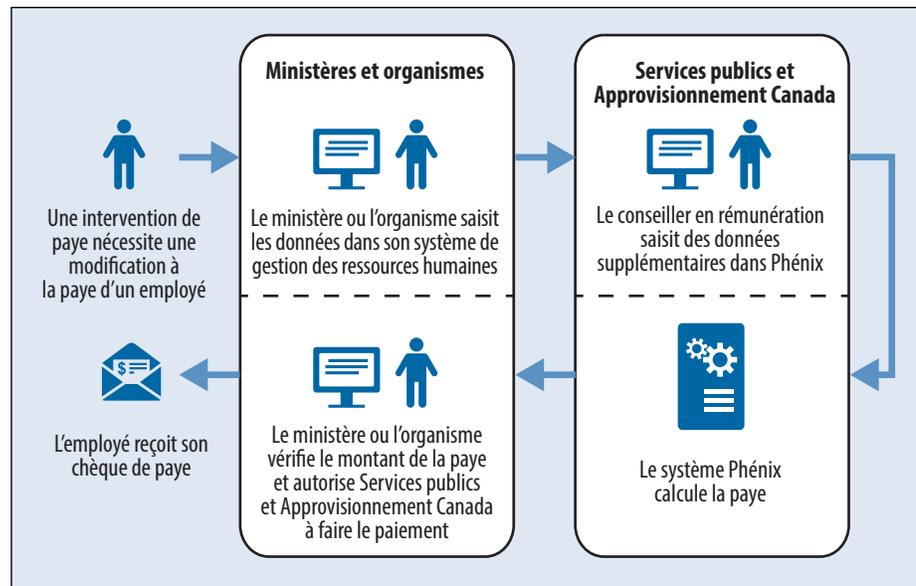
en fonction des demandes et des informations fournies par les entités. Cette saisie est effectuée par les conseillers en rémunération de Miramichi. Les 55 autres ministères et organismes doivent quant à eux modifier dans Phénix les données sur la paye de leurs employés.

1.9 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada — Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada appuie le Conseil du Trésor dans son rôle d'employeur de la fonction publique en l'aidant à déterminer et à réglementer la rémunération des fonctionnaires, les heures de travail et les autres conditions d'emploi. Il négocie aussi les conventions collectives avec les syndicats. Le Secrétariat communique aux ministères et organismes des directives et des indications sur les modalités de mise en œuvre des politiques de rémunération du Conseil du Trésor. Il favorise aussi l'échange d'information et de pratiques exemplaires sur l'administration de la paye dans l'ensemble de l'administration publique et établit des processus opérationnels documentés à l'intention des ressources humaines.

1.10 Ministères et organismes — Les ministères et organismes doivent veiller à ce que leurs systèmes de gestion des ressources humaines et les processus de soutien connexes soient compatibles avec Phénix et s'y intègrent. Ils doivent communiquer à Phénix, en temps opportun, les renseignements complets et exacts qui sont nécessaires pour rémunérer leurs employés, soit par l'intermédiaire du Centre des services de paye de Miramichi pour les 46 ministères et organismes qui ont recours au Centre, soit directement pour les 55 autres ministères et organismes. Ils doivent aussi vérifier les salaires et autoriser leur versement aux employés.

1.11 Tous les ministères et organismes, dont Services publics et Approvisionnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, ont la responsabilité partagée de verser aux employés le montant exact de leur paye en temps opportun. Ils doivent tous respecter les conditions d'emploi des employés fédéraux, notamment les normes prévoyant qu'ils doivent recevoir en temps opportun le salaire auquel ils ont droit. La pièce 1.1 montre les rôles et responsabilités à l'égard du traitement d'une demande d'intervention de paye courante concernant un employé dans un ministère ou organisme desservi par le Centre des services de paye.

Pièce 1.1 Le processus de modification de la paye d'un employé dans un ministère ou organisme desservi par le Centre des services de paye de Miramichi



Objet de l'audit

1.12 Le présent audit a examiné si Services publics et Approvisionnement Canada, en collaboration avec les ministères et organismes retenus, avait réglé les problèmes de paye des fonctionnaires fédéraux de manière durable pour veiller à ce que ceux-ci reçoivent systématiquement le montant exact de leur paye en temps opportun.

1.13 Les douze ministères et organismes audités sont :

- le Bureau du Conseil privé;
- Défense nationale;
- l'École de la fonction publique du Canada;
- Emploi et Développement social Canada;
- la Gendarmerie royale du Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada;
- le Service canadien du renseignement de sécurité;
- Service correctionnel Canada;
- Services partagés Canada;
- Services publics et Approvisionnement Canada;
- Statistique Canada.

1.14 Cet audit est important parce que les problèmes de paye du gouvernement fédéral ont des répercussions financières sur des milliers de fonctionnaires. Il faut régler ces problèmes pour veiller à ce que les fonctionnaires fédéraux reçoivent le montant exact de leur paye en temps opportun. La masse salariale annuelle de l'administration publique fédérale atteint à l'heure actuelle environ 22 milliards de dollars.

1.15 Nous n'avons pas examiné les événements ou les décisions qui ont abouti à la mise en œuvre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye, notamment la centralisation des conseillers en rémunération et le lancement du système Phénix. Un audit ultérieur sera consacré à la mise en œuvre de Phénix.

1.16 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 34 à 38), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Les opérations de la paye — état de la situation

Message général



1.17 Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'un an et demi après le lancement du système de paye Phénix, le nombre de fonctionnaires dans les ministères et organismes ayant recours au Centre des services de paye de Miramichi qui avaient des demandes d'intervention de paye en attente avait quadruplé et dépassait les 150 000. Les ministères et organismes sont aux prises avec des problèmes de paye depuis le lancement de Phénix. Il a cependant fallu quatre mois à Services publics et Approvisionnement Canada pour reconnaître l'existence de graves problèmes de paye, et il a fallu ensuite environ un an au Ministère pour mieux comprendre l'ensemble des problèmes. Pendant cette période, les efforts du Ministère visaient à répondre au nombre croissant de demandes d'intervention de paye. À la fin de notre audit, le Ministère avait commencé à élaborer un plan à long terme menant à une solution durable.

1.18 Le problème s'est tellement aggravé que le 30 juin 2017, les erreurs non corrigées dans la rémunération des fonctionnaires avoisinaient plus d'un demi-milliard de dollars. Ce montant comprenait les sommes dues à des fonctionnaires qui ont été sous-payés, auxquelles s'ajoutaient les sommes dues à l'État par des fonctionnaires qui ont été trop payés.

1.19 De plus, les ministères et organismes peinaient à s'acquitter des tâches qui leur incombaient dans Phénix à l'égard de la rémunération de leurs employés. Services publics et Approvisionnement Canada n'a pas

fourni des renseignements et des rapports suffisants pour aider les ministères et organismes à comprendre et à régler les problèmes de paye de leurs employés.

1.20 Cette constatation est importante parce que le gouvernement fédéral est tenu de verser à ses employés le montant exact de leur salaire en temps opportun. Les manquements à cet égard ont eu de graves répercussions financières sur le gouvernement et les fonctionnaires fédéraux.

Le nombre de problèmes de paye a continué de s'accroître

Ce que nous avons constaté

1.21 Nous avons constaté que le nombre de demandes d'intervention de paye en attente dans les ministères et organismes ayant recours au Centre des services de paye de Miramichi était substantiellement plus élevé que le nombre communiqué par Services publics et Approvisionnement Canada. Le Ministère exclut en effet certains types de demandes du nombre total de demandes en attente. Nous avons constaté qu'entre le lancement de Phénix et la fin de la période visée par l'audit en juin 2017, le nombre d'interventions de paye en attente n'avait cessé de croître et qu'il dépassait 494 500.

1.22 Depuis le lancement de Phénix, le Centre des services de paye de Miramichi n'a réussi à traiter plus de demandes qu'il n'en a reçues que pendant deux mois. Résultat, le nombre de demandes en attente n'a cessé d'augmenter. Nous avons constaté que les fonctionnaires avaient dû attendre en moyenne plus de trois mois avant que leur demande soit traitée. À la fin de la période visée par l'audit, près de 49 000 fonctionnaires attendaient depuis plus d'une année que leurs demandes d'intervention de paye soient traitées. Les deux tiers de ces fonctionnaires avaient une demande d'intervention de paye qui, selon Services publics et Approvisionnement Canada, avait une incidence financière élevée. Pour le Ministère, une incidence financière était élevée si elle dépassait 100 \$.

1.23 Au 30 juin 2017, le montant résultant d'erreurs de paye qu'il restait à rembourser ou à verser s'élevait à plus de 520 millions de dollars, à savoir les sommes dues par les fonctionnaires recevant des services de Phénix et ayant été trop payés ou les sommes à verser aux fonctionnaires recevant des services de Phénix et ayant été sous-payés. Nous avons constaté que le nombre de paiements erronés liés à la paye avait augmenté pendant l'exercice 2016-2017. Selon nos calculs, environ 51 % des chèques de paye émis aux employés le 19 avril 2017 comportaient des erreurs, alors que ce chiffre s'élevait à 30 % pour la paye versée le 6 avril 2016. Ces taux d'erreur étaient considérablement plus élevés que ceux que Services publics et Approvisionnement Canada ciblait.

1.24 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les demandes d'intervention de paye en attente;
- le délai de traitement des demandes d'intervention de paye;
- les erreurs de paye.

Importance de cette constatation

1.25 Cette constatation est importante parce que le gouvernement fédéral est tenu de verser à ses employés le montant exact de leur salaire en temps opportun. Les manquements à cet égard ont eu de graves répercussions financières sur le gouvernement et les fonctionnaires fédéraux.

Recommandation

1.26 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 1.59.

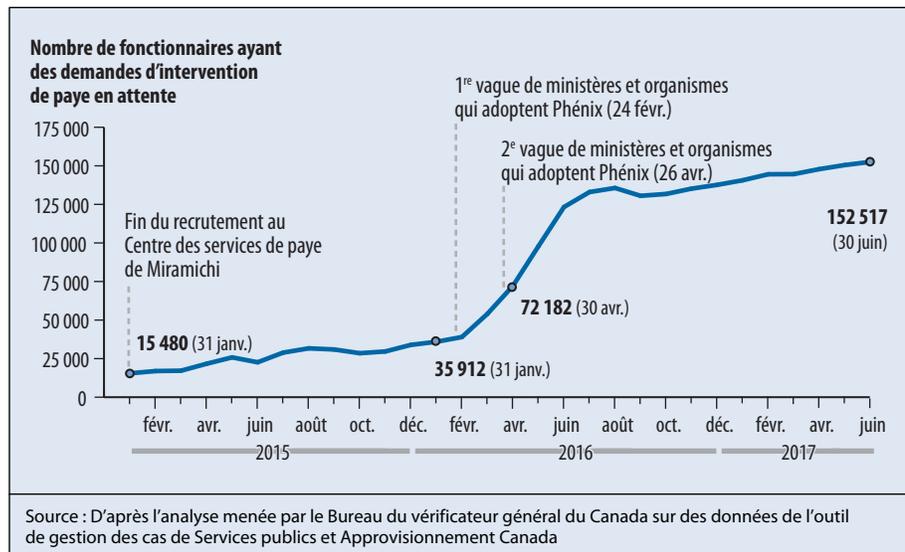
Analyse à l'appui de la constatation

1.27 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné l'information que Services publics et Approvisionnement Canada et que les autres ministères et organismes audités détenaient sur les demandes d'intervention de paye traitées et en attente. Nous avons aussi examiné les données sur les délais de règlement des problèmes de paye. Enfin, nous avons utilisé le même échantillon d'employés que celui qui a été examiné pour le Bureau du vérificateur général du Canada lors de l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2017, afin de calculer le taux d'erreurs dans la paye traitée pendant chacune des périodes de paye aux deux semaines.

1.28 **Les demandes d'intervention de paye en attente** — Lorsque le Centre des services de paye de Miramichi a été créé, Services publics et Approvisionnement Canada a commencé à faire le suivi du nombre de demandes d'intervention de paye concernant les employés travaillant dans les ministères et organismes qui avaient recours au Centre. Ce nombre a augmenté progressivement au fur et à mesure que d'autres ministères et organismes transféraient leurs dossiers de paye et les demandes connexes à Miramichi. En février 2016, juste avant le lancement de Phénix, il y avait environ 95 600 demandes en attente qui visaient 35 900 employés.

1.29 Alors que la première et la deuxième vagues de ministères et organismes adoptaient le nouveau système de paye, le nombre d'employés ayant une demande en attente a doublé, passant de 35 900 à 72 200. En juin 2017, ils étaient plus de 150 000 à attendre le traitement de leurs demandes, soit un nombre qui a plus que quadruplé depuis le lancement de Phénix (voir la pièce 1.2). C'est donc dire que la plupart des employés des 46 ministères et organismes concernés attendaient le traitement d'une demande d'intervention de paye. De plus, le nombre de demandes d'intervention de paye en attente avait quintuplé, passant de 95 600 au moment du lancement de Phénix à 494 500 en juin 2017 (voir la pièce 1.3).

Pièce 1.2 Le nombre de fonctionnaires ayant des demandes d'intervention de paye en attente dans 46 ministères et organismes a quadruplé depuis le lancement de Phénix



Pièce 1.3 Le nombre de demandes d'intervention de paye en attente dans 46 ministères et organismes a plus que quintuplé depuis le lancement de Phénix



1.30 En avril 2017, Services publics et Approvisionnement Canada a commencé à traiter les salaires rétroactifs dus, à la suite de la signature de plusieurs nouvelles conventions collectives avec les syndicats de la fonction publique fédérale. Ces revalorisations devaient être payées rétroactivement pour une période pouvant atteindre quatre ans, selon les conventions collectives. Près de 40 % de ces revalorisations ne pouvaient pas être traitées automatiquement par le système Phénix et ont dû être traitées manuellement par le Centre des services de paye de Miramichi. Services publics et Approvisionnement Canada a fait le suivi du traitement de ces revalorisations salariales séparément, si bien qu'elles n'ont pas été comptabilisées parmi les demandes d'intervention de paye en attente.

1.31 Par ailleurs, les demandes d'intervention de paye des 55 ministères et organismes qui n'ont pas recours au Centre des services de paye de Miramichi étaient aussi exclues de notre analyse des demandes en attente, parce que les données sur ces demandes ne sont pas disponibles de la part de ces ministères et organismes. Au printemps 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a commencé à recueillir de l'information sur les demandes en attente auprès de ces 55 ministères et organismes. Nous n'avons pas examiné ces données parce qu'à la fin de la période visée par l'audit, en juin 2017, la collecte des données n'était pas terminée.

1.32 Au terme de notre analyse des demandes en attente, nous avons constaté qu'il y avait des retards considérables dans le traitement de divers types de demande qui concernaient notamment :

- des employés en congé, tels que ceux bénéficiant d'un congé parental;
- des employés ayant bénéficié d'une promotion;
- des employés mutés dans un autre ministère;
- de nouveaux employés, tels que les étudiants occupant un emploi d'été.

1.33 Selon nos calculs, le nombre de demandes d'intervention de paye en attente était d'environ 29 % plus élevé que le nombre communiqué par Services publics et Approvisionnement Canada. Le Ministère a en effet exclu les demandes qui, selon lui, n'avaient aucune incidence financière sur les fonctionnaires, celles qui n'exigeaient pas un effort important de la part des conseillers en rémunération, celles qui pouvaient être en double et celles qui se rattachaient à un problème de paye déclaré en ligne ou à un centre d'appels mis sur pied pour permettre aux employés de signaler les problèmes. Nous avons inclus ces demandes dans notre calcul parce que toutes les demandes doivent être examinées par un conseiller en rémunération pour évaluer leur incidence financière. Même si une demande n'a aucune incidence financière ou qu'elle constitue un double, elle doit quand même être examinée par un conseiller en rémunération pour le confirmer et pour fermer la demande, ce qui veut dire que toutes les demandes exigent un certain traitement. Qui plus est, le Ministère tient compte de ces demandes d'intervention de paye lorsqu'il calcule le nombre de demandes traitées.

1.34 Nous avons aussi constaté que Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas effectué une analyse approfondie des répercussions financières des demandes d'intervention de paye qu'il avait exclues de ses calculs, notamment celles liées aux relevés d'emploi, aux avances de salaire en cas d'urgence, aux relevés d'impôt, aux renseignements sur les avantages sociaux et aux formulaires sur les bénéficiaires. Même si ces demandes n'ont peut-être pas une incidence financière immédiate sur la paye, elles peuvent avoir une incidence financière ultérieure sur l'employé si l'information n'est pas traitée en temps opportun.

1.35 **Le délai de traitement des demandes d'intervention de paye** — Selon les conditions d'emploi du gouvernement fédéral, la plupart des changements dans la rémunération d'un fonctionnaire doivent être apportés au cours de la deuxième période de paye qui suit celle où le changement a été demandé. Cela signifie que le changement dans la rémunération devrait être obtenu environ 30 jours plus tard. À la fin de notre examen, nous avons constaté que les employés avaient dû attendre en moyenne plus de trois mois pour que soit traitée leur demande d'intervention de paye. Nous avons aussi constaté qu'à ce moment-là, environ 49 000 employés attendaient depuis plus d'un an avant que Services publics et Approvisionnement Canada traite une ou plusieurs de leurs demandes d'intervention de paye. Environ 32 500 d'entre eux avaient une demande d'intervention de paye en attente ayant une incidence financière élevée. Pour Services publics et Approvisionnement Canada, une incidence financière était élevée si elle dépassait 100 \$.

1.36 Nous avons aussi constaté que depuis le lancement de Phénix en février 2016, le Centre des services de paye de Miramichi n'avait réussi à traiter plus de demandes qu'il n'en a reçues que pendant deux mois (voir la pièce 1.4). Résultat, le nombre de demandes en attente a continué d'augmenter (voir la pièce 1.3).

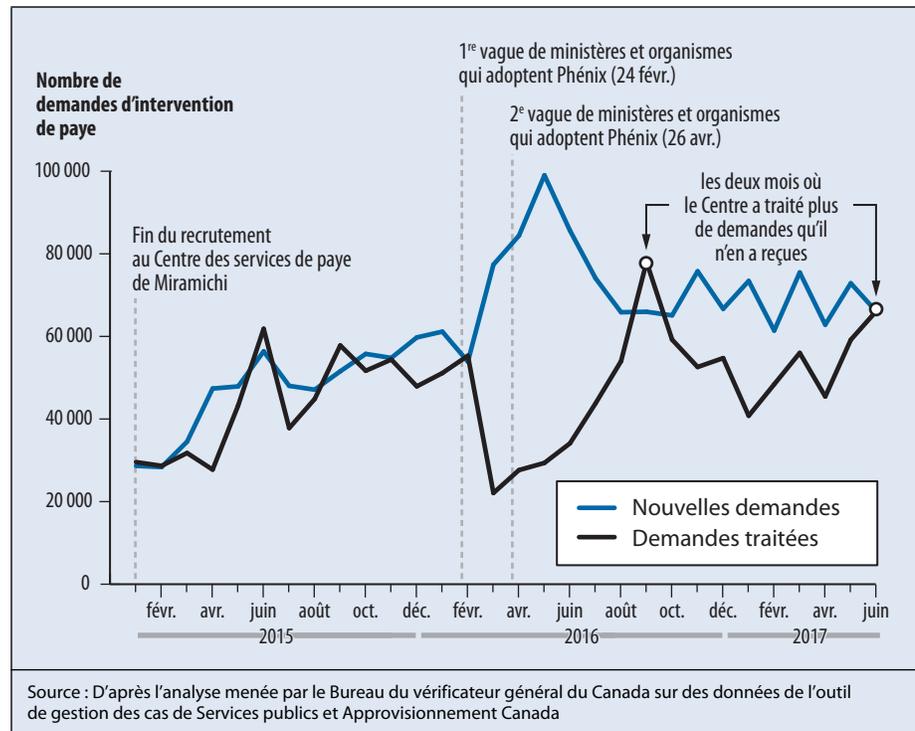
1.37 Notre recommandation pour répondre au nombre croissant de demandes en attente est présentée au paragraphe 1.59.

1.38 **Les erreurs de paye** — Une erreur de paye est un retard dans la paye, un paiement en trop ou un paiement en moins. Elle peut être attribuable à Phénix lorsque le système calcule le montant de la paye, ou être attribuable à un retard ou à une erreur dans la saisie des données dans Phénix. Parmi les erreurs courantes, on compte les suivantes :

- des employés qui ne sont pas rémunérés pour des heures supplémentaires;
- des employés travaillant par quarts qui ne sont pas rémunérés au bon taux pour toutes les heures travaillées;
- des employés mutés dans un autre ministère et payés par les deux ministères;

- des employés qui ne perçoivent pas à temps le montant exact de leur paye lorsqu'ils occupent temporairement le poste d'un supérieur ou qui ne perçoivent pas à temps une augmentation salariale à la suite d'une promotion, en raison de retards dans la saisie des données dans Phénix.

Pièce 1.4 Le Centre des services de paye de Miramichi n'a réussi à traiter plus de demandes qu'il n'en a reçues que deux fois depuis le lancement de Phénix en février 2016

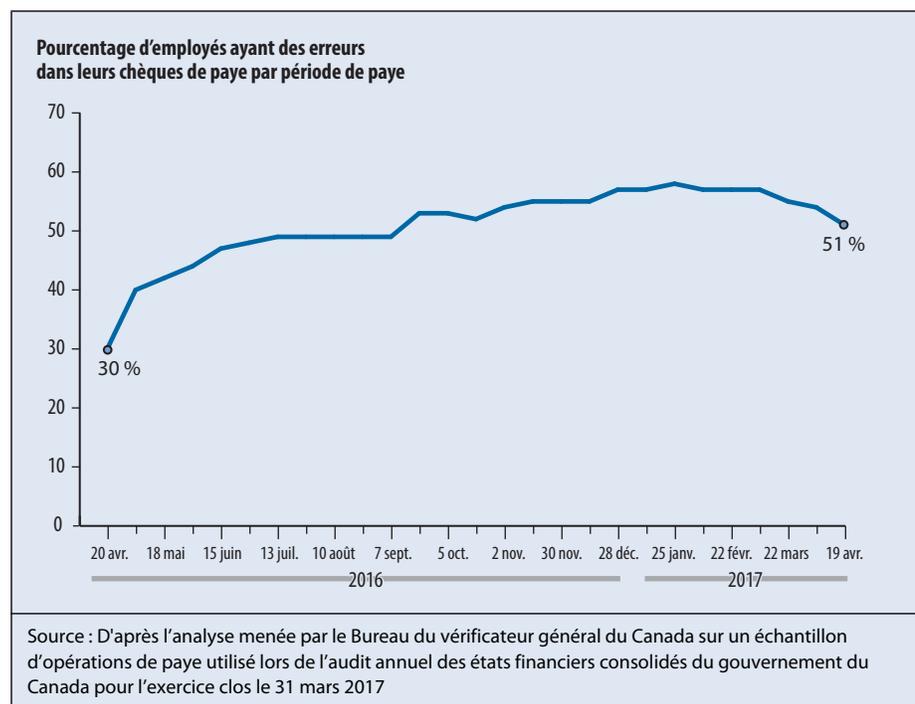


1.39 Comme signalé dans les observations du vérificateur général du Canada sur les états financiers consolidés du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2017, il y a eu des erreurs dans la paye de près de 62 % des employés au moins une fois durant l'exercice 2016-2017.

1.40 À l'aide du même échantillon d'employés que celui que nous avons utilisé pour notre audit des états financiers consolidés, nous avons analysé le nombre d'employés touchés par des erreurs dans chacune des payes aux deux semaines qui avaient été versées. À partir de cet échantillon, nous avons constaté qu'environ 30 % des employés étaient touchés par au moins une erreur dans la première paye de l'exercice 2016-2017. Cette proportion a augmenté, atteignant 51 % pour la dernière paye versée durant ce même exercice (voir la pièce 1.5). Ces taux d'erreur étaient considérablement plus élevés que ceux que Services publics et Approvisionnement Canada ciblait. Nous avons constaté que Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas fait un suivi des erreurs relevées dans les payes. Le Ministère ne savait pas non plus combien de demandes en attente étaient des erreurs

de paye devant être corrigées. Le Ministère nous a fait savoir que les causes et les sources des erreurs variaient tellement qu'on ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à ce qu'il en fasse le suivi et les évalue. Cependant, Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes ont besoin de ces informations afin de déterminer les mesures qui s'imposent pour répondre aux problèmes. En tant qu'administrateur et propriétaire du système de paye, Services publics et Approvisionnement Canada est le ministère qui dispose du plus d'information nécessaire à l'analyse et au suivi des causes des erreurs dans l'ensemble de l'administration publique.

Pièce 1.5 Le pourcentage d'employés touchés par des erreurs dans leurs chèques de paye a augmenté pour l'ensemble des ministères et organismes



1.41 Vu l'accroissement du nombre de demandes d'intervention de paye en attente, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a demandé à tous les ministères et organismes, y compris à ceux qui n'ont pas recours au Centre des services de paye de Miramichi, d'estimer le nombre d'employés touchés par des erreurs et le montant total des sommes attribuables à ces erreurs. En juin 2017, les ministères et organismes ont indiqué que le gouvernement devait 228 millions de dollars à 51 000 fonctionnaires (car ces fonctionnaires avaient reçu des paiements insuffisants) et que 59 000 fonctionnaires devaient au gouvernement 295 millions de dollars (car ils avaient reçu des paiements excédentaires). En résumé, les erreurs dans les payes qui n'avaient pas encore été corrigées dépassaient 520 millions de dollars.

Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas une bonne compréhension de l'ampleur et des causes des problèmes de paye

Ce que nous avons constaté

1.42 Nous avons constaté que Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas une bonne compréhension de l'ampleur et des causes des problèmes de paye. Un an environ après le lancement de Phénix, le Ministère était toujours en train de réagir aux problèmes de paye à mesure qu'ils survenaient. Puis, le Ministère a commencé à proposer une feuille de route comportant plusieurs projets afin de commencer à résoudre les problèmes. Ces projets se fondaient sur des travaux accomplis par un expert-conseil externe. Toutefois, à la fin de la période d'audit en juin 2017, cette feuille de route était encore en voie d'être finalisée.

1.43 Services publics et Approvisionnement Canada a détecté les problèmes de paye, en a fait un suivi et a déployé des efforts considérables pour les résoudre. Toutefois, le Ministère n'a pas complètement corrigé leurs causes sous-jacentes ni élaboré de solution durable à long terme.

1.44 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la détection et la compréhension des problèmes de paye.

Importance de cette constatation

1.45 Cette constatation est importante parce que, sans une bonne compréhension des causes des problèmes de paye, Services publics et Approvisionnement Canada ne peut pas collaborer avec les ministères et organismes pour résoudre les problèmes de paye et réaliser les gains d'efficacité qui devaient découler de l'initiative de transformation de l'administration de la paye.

Recommandations

1.46 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 1.59 et 1.60.

Analyse à l'appui de la constatation

1.47 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Services publics et Approvisionnement Canada avait détecté les problèmes de paye et s'il en avait analysé la nature et l'ampleur. Pour mieux comprendre l'incidence de Phénix sur le processus de la paye, nous avons envoyé un sondage à un échantillon de conseillers en rémunération qui travaillaient au Centre des services de paye de Miramichi, aux bureaux de paye temporaires mis sur pied par le Ministère et à deux ministères ayant leurs propres services d'administration de la paye.

1.48 **La détection et la compréhension des problèmes de paye** —

Nous avons constaté que Services publics et Approvisionnement Canada avait pris plusieurs mesures pour détecter et comprendre les problèmes de paye, notamment :

- la mise en place d'un centre d'appels, d'un formulaire électronique et d'une adresse de courriel permettant aux employés de signaler les problèmes de paye;
- la mise sur pied d'un centre de dépannage pour que les conseillers en rémunération chargés du traitement de la paye puissent signaler les problèmes;
- la production de rapports de Phénix et leur envoi aux ministères et organismes dans le but de déceler les paiements en trop possibles;
- un suivi des problèmes liés au logiciel Phénix devant être corrigés;
- l'embauche d'experts-conseils pour repérer et regrouper les problèmes et les causes, et pour proposer des solutions.

1.49 Nous avons constaté que Services publics et Approvisionnement Canada avait fait le suivi des problèmes de paye au moyen de plusieurs systèmes informatiques, feuilles de calcul et listes, et qu'il récupérait les données de ces sources quand il produisait des rapports d'étape sur les problèmes de paye.

1.50 Nous avons aussi constaté que Services publics et Approvisionnement Canada avait seulement réalisé une analyse limitée pour déterminer les causes sous-jacentes des problèmes de paye. En voici des exemples :

- Le Ministère a affirmé qu'il avait analysé les causes sous-jacentes des problèmes signalés par les employés. Toutefois, nous avons constaté que cette analyse n'était pas approfondie et qu'elle ne faisait pas émerger les causes sous-jacentes.
- Le Ministère a produit des rapports qui signalaient des paiements en trop possibles. Il a ensuite envoyé ces rapports aux ministères et organismes, qui s'en sont servis pour déterminer s'il existait des problèmes de paye réels devant être résolus. Cependant, Services publics et Approvisionnement Canada n'a fait aucun suivi auprès des ministères et organismes pour déterminer si les problèmes de paye possibles recensés étaient en fait des erreurs et quelle en était la cause.
- Phénix comprend environ 200 programmes personnalisés qui permettent de traiter une partie des 80 000 règles de rémunération du gouvernement fédéral et d'assurer la compatibilité avec les systèmes ministériels de gestion des ressources humaines pour le traitement de la paye. Services publics et Approvisionnement Canada a déterminé qu'il devait analyser l'ensemble des 200 programmes pour déterminer la source des erreurs de paye liée au système. Toutefois, le Ministère a amorcé son analyse en mars 2017 seulement, à savoir plus d'un an

après le début des problèmes de paye. De plus, à la fin de notre période d'examen, le Ministère n'avait analysé que 6 des 200 programmes personnalisés.

1.51 Nous avons noté que Services publics et Approvisionnement Canada avait embauché plusieurs sociétés d'experts-conseils, y compris IBM, la société d'experts-conseils qui a contribué à la mise en œuvre de Phénix, pour réaliser une analyse ciblée et recommander des solutions. Le Ministère a élaboré des plans d'action pour mettre en œuvre les principales recommandations issues de cette analyse. En 2017, le Ministère a embauché une autre société d'experts-conseils pour réaliser une analyse plus approfondie des problèmes et des causes et recommander un plan à long terme visant à régler les problèmes dans l'ensemble du gouvernement. Cette analyse présentait une feuille de route comportant 40 projets possibles sur trois ans. À la fin de juin 2017, cette feuille de route était toujours en voie d'être finalisée.

1.52 Services publics et Approvisionnement Canada estimait au début que bon nombre des problèmes de paye étaient causés par le fait que certains employés, gestionnaires et conseillers en rémunération des ministères et organismes ne comprenaient pas comment et quand ils devaient enregistrer les informations dans Phénix. En janvier 2017, le Ministère a reconnu que les causes des problèmes de paye étaient plus complexes et qu'il faudrait la collaboration de toutes les parties prenantes, y compris celle du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et des ministères et organismes, pour les régler.

1.53 Nous avons constaté qu'il y avait de nombreuses causes aux problèmes de paye. Par exemple, Phénix a été conçu pour traiter les détails liés à la paye enregistrés en temps réel. Toutefois, les ministères et organismes traitaient un grand nombre de demandes d'intervention de paye de façon rétroactive. Cela a grandement contribué à l'accroissement du nombre de demandes d'intervention de paye en attente. Un type de demande de paiement rétroactif vise la rémunération d'intérim, que perçoit un employé qui occupe temporairement le poste d'un supérieur. Une demande d'intervention de paye en attente sur quatre concernait la rémunération d'intérim. Le système Phénix devait traiter automatiquement ces demandes de rémunération quand il a été lancé en 2016, mais l'automatisation de cette fonctionnalité a été reportée à mars 2017. Les rapports de Services publics et Approvisionnement Canada indiquaient que même après la mise en œuvre de cette fonctionnalité, un processus manuel était encore nécessaire dans 40 % des cas de demandes de rémunération d'intérim, en raison du grand nombre de scénarios possibles de rémunération d'intérim.

1.54 Un autre problème de paye que Services publics et Approvisionnement Canada a découvert, après le lancement de Phénix, était que la saisie de certains types de données dans le système pendant le calcul de la paye par le système entraînait des erreurs. Par conséquent,

le Ministère a restreint l'accès des utilisateurs au système pendant le calcul de la paye. Ainsi, les conseillers en rémunération ne pouvaient pas accéder à certaines parties de Phénix pendant environ 5 jours durant chaque cycle de paye de 10 jours ouvrables. Même si Services publics et Approvisionnement Canada a mis en place un processus de contournement manuel, nous avons constaté que cela entraînait des problèmes additionnels. Le Ministère nous a informés qu'il était en train d'élaborer une solution permanente.

1.55 Un autre problème de paye découle du fait que Phénix n'a pas été conçu pour traiter automatiquement les règles complexes liées au travail par quarts de plusieurs catégories de fonctionnaires, tels que les agents correctionnels, les agents et membres d'équipage de la Garde côtière et les infirmiers et infirmières, qui représentent près de 10 % des fonctionnaires fédéraux. Par conséquent, les ministères ayant des employés assujettis à ces règles trouvaient que le traitement de la paye de ces employés était laborieux et sujet à l'erreur. Pour pouvoir rémunérer ces employés à temps et avec exactitude, il a fallu appliquer de nombreux processus manuels et personnalisés hors du système Phénix.

1.56 Pour mieux comprendre l'ampleur des problèmes de paye causés par Phénix, nous avons envoyé un sondage à des conseillers en rémunération partout au Canada. Certains travaillaient au Centre des services de paye de Miramichi; d'autres, dans des bureaux de paye temporaires créés partout au pays par le Ministère pour traiter les demandes d'intervention de paye en attente; et d'autres encore, dans deux ministères ayant leurs propres services d'administration de la paye. Les répondants ont indiqué que la formation reçue n'était pas suffisante pour qu'ils puissent accomplir leur travail, que leur charge de travail était très lourde et qu'ils devaient souvent saisir de nouveau les demandes d'intervention de paye rejetées par Phénix sans toujours connaître la cause de ces rejets. De plus, les conseillers en rémunération devaient composer avec des changements de priorités, ce qui a augmenté leur niveau de stress.

1.57 Lorsque les problèmes de paye ont monté en flèche après le lancement de Phénix en 2016, Services publics et Approvisionnement Canada a pris plusieurs mesures pour tenter de réduire les problèmes. Il a offert aux employés des ressources humaines des autres ministères et organismes des cours de formation supplémentaires pour les aider à mieux comprendre quand et comment saisir correctement les données dans leurs systèmes de gestion des ressources humaines. Il a aussi ouvert des bureaux de paye satellites dotés de conseillers en rémunération additionnels. Plus récemment, au printemps 2017, le Ministère a commencé à recruter plus d'employés au Centre des services de paye de Miramichi et à former des employés au sein des ministères à titre de conseillers en rémunération pour aider à traiter les demandes d'intervention de paye visant leur ministère.

1.58 Les mesures prises par Services publics et Approvisionnement Canada n'ont pas permis de réduire le nombre de demandes d'intervention de paye en attente qui, comme le montre l'analyse que nous avons

présentée précédemment (aux paragraphes 1.21 à 1.41), continuait d'augmenter à la fin de notre période d'audit. Une fois que le Ministère aura réduit ce nombre à un niveau lui permettant de rémunérer les employés à temps et avec exactitude, Phénix n'en atteindra pas pour autant les gains d'efficacité prévus dans le cadre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye. Services publics et Approvisionnement Canada nous a indiqué que pour atteindre ces gains d'efficacité, le Ministère devra, en collaboration avec les ministères et organismes, prendre les mesures suivantes :

- améliorer la gouvernance pour surveiller la mise en œuvre d'une solution durable à long terme en collaborant avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et avec les ministères et organismes;
- améliorer les fonctionnalités et la performance de Phénix;
- accroître l'efficacité et l'efficacité des processus opérationnels, améliorer la qualité des données, et établir des normes de rendement;
- renforcer la capacité et la productivité du système et des ressources;
- collaborer avec les ministères et organismes pour harmoniser les processus de paye actuels avec Phénix.

1.59 Recommandation — Services publics et Approvisionnement Canada, en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes, devrait effectuer une analyse approfondie des causes des problèmes de paye afin de déterminer les solutions qui s'imposent pour les résoudre.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Les causes des problèmes de paye sont complexes, elles existent à toutes les étapes du processus des ressources humaines à la paye (RH à la paye), et impliquent plusieurs intervenants. De plus, elles n'étaient pas bien comprises lors de la mise en œuvre de la solution technologique Phénix. En s'appuyant sur l'analyse et les leçons apprises conduites à ce jour, Services publics et Approvisionnement Canada, en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, les ministères et les organismes, est en train de développer un plan intégré des RH à la paye qui reflète cette analyse approfondie des causes des problèmes, ainsi que les solutions intégrales et efficaces nécessaires pour les résoudre. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.*

1.60 **Recommandation** — Services publics et Approvisionnement Canada, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et en partenariat avec les ministères et organismes, devrait élaborer une solution durable aux problèmes de paye, notamment :

- réaliser une analyse approfondie des options possibles afin de trouver une solution durable, comprenant des renseignements détaillés sur les coûts de chaque option;
- élaborer un plan complet et exhaustif pour la mise en œuvre de l'option retenue, comprenant l'harmonisation avec les systèmes et les processus des ressources humaines, et prévoyant un calendrier, une attribution des responsabilités et les coûts.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. L'intégration des ressources humaines à la paye résulte en un besoin d'envisager des solutions qui prennent en compte l'ensemble des interventions des ressources humaines qui mènent aux transactions de la paye. Dans le cadre du Plan intégré des ressources humaines à la paye (RH à la paye), Services publics et Approvisionnement Canada, avec le soutien du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et en partenariat avec les ministères et les organismes, révisera les options à long terme afin de développer une solution de paye durable, qui prend en considération la complexité de l'environnement des RH à la paye. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Il identifie une solution intégrée et efficace et assure l'alignement entre la gouvernance, les ressources humaines, les systèmes, les processus et les contrôles, ainsi que la gestion du changement. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.*

Les ministères et organismes ont eu d'importantes difficultés à fournir en temps opportun des informations exactes sur la paye et à aider les employés à résoudre leurs problèmes de paye

Ce que nous avons constaté

1.61 Nous avons constaté que, souvent, les ministères et organismes n'arrivaient pas à respecter les délais de traitement imposés par le système Phénix, ce qui a entraîné des erreurs de paye. Nous avons aussi constaté que Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas toujours donné aux ministères et organismes suffisamment de temps dans le système de paye pour vérifier les chèques de paye avant leur émission. Le Ministère ne leur a pas non plus communiqué en temps opportun des informations exactes pour qu'ils puissent aider leurs employés à résoudre leurs problèmes de paye. Nous avons également constaté que les problèmes de paye avaient un effet sur le bien-être des conseillers en rémunération et avaient augmenté la charge de travail du personnel de la paye et des finances au sein des ministères et organismes.

1.62 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le traitement de la paye;
- les mesures prises par les ministères et organismes pour résoudre les problèmes de paye.

Importance de cette constatation

1.63 Cette constatation est importante parce que les difficultés éprouvées par le personnel des ministères et organismes ainsi que celui du Centre des services de paye de Miramichi ont une incidence non seulement sur leur capacité à verser en temps opportun une rémunération exacte aux employés, mais aussi sur la réputation de l'administration publique fédérale en tant qu'employeur de choix.

Recommandations

1.64 Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 1.73 et 1.74.

Analyse à l'appui de la constatation

1.65 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les ministères et organismes sélectionnés s'étaient acquittés de leurs responsabilités, à savoir transmettre les informations sur la paye à Services publics et Approvisionnement Canada en temps opportun et vérifier la paye avant son versement. Nous avons également examiné si Services publics et Approvisionnement Canada avait fourni aux ministères et aux organismes les informations nécessaires pour qu'ils puissent comprendre la nature et l'ampleur des problèmes de paye de leurs employés et essayer de les résoudre.

1.66 **Le traitement de la paye** — Pour traiter la paye de chaque employé, tous les ministères et organismes doivent transmettre des informations à Services publics et Approvisionnement Canada, qui se sert de Phénix pour calculer et verser la paye en fonction de ces informations. Les ministères et organismes doivent également vérifier les chèques de paye et les approuver avant leur versement aux employés.

1.67 Sur les sept ministères et organismes que nous avons audités à titre d'échantillon des ministères et organismes qui utilisent Phénix, cinq étaient desservis par le Centre des services de paye de Miramichi et deux ne l'étaient pas. Ces sept entités ont toutes éprouvé d'importantes difficultés à transmettre des informations exactes et en temps opportun à Phénix, et elles n'ont pas surveillé leur rendement à cet égard. Par exemple, Phénix est configuré pour recevoir les renseignements sur un nouvel employé sa première journée de travail. Cependant, les ministères et organismes n'ont pas adapté leurs processus pour les harmoniser avec les échéanciers du système et ont continué à transmettre les demandes d'intervention de paye après la date d'embauche. Au début de 2017, Services publics et Approvisionnement Canada a effectué une analyse et

a constaté qu'en moyenne, ces demandes étaient soumises de huit à dix jours après l'entrée en fonction de l'employé. Le Ministère a également analysé les retards dans la transmission des demandes d'intervention de paye pour les employés revenant d'un congé. Il a communiqué cette analyse aux ministères et organismes, qui ont mis en question l'exactitude et l'utilité de cette dernière.

1.68 Pour régler les problèmes d'exactitude et de retard, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada s'est engagé, en avril 2017, à mettre sur pied de nouvelles normes de service pour les ministères et organismes.

1.69 **Les mesures prises par les ministères et organismes pour résoudre les problèmes de paye** — Nous avons constaté que puisque leur accès à Phénix était limité, les ministères et organismes ne pouvaient pas toujours vérifier les chèques de paye avant leur émission pour s'assurer que des paiements exacts étaient versés aux employés. Souvent, Services publics et Approvisionnement Canada avisait à la dernière minute les ministères et organismes de la disponibilité du système. Ceux-ci devaient alors effectuer leurs vérifications le soir ou la fin de semaine. Étant donné que les ministères et organismes ne pouvaient pas toujours effectuer leur contrôle de la paye, il est possible qu'ils aient laissé passer des paiements erronés. Ces erreurs auraient dû ensuite être corrigées au moyen d'une demande d'intervention de paye placée dans la file d'attente.

1.70 Pour résoudre les problèmes de paye, les ministères et organismes ont besoin d'informations sur la paye qui ne peuvent être obtenues qu'auprès de Services publics et Approvisionnement Canada, à titre d'administrateur du système Phénix. Services publics et Approvisionnement Canada a fourni cette information aux ministères et organismes de diverses façons, mais l'information n'était pas toujours suffisante ou communiquée à temps. Par exemple, Services publics et Approvisionnement Canada a communiqué aux ministères et organismes la proportion de demandes d'intervention de paye rejetées et les motifs de rejet. Ces motifs étaient notamment une documentation et des informations incomplètes, ainsi que des signatures manquantes. Services publics et Approvisionnement Canada nous a fait savoir qu'il s'attendait à ce que les ministères et organismes déterminent par la suite les causes des problèmes ayant donné lieu au rejet des demandes d'intervention de paye soumises par leurs employés et eux-mêmes. Toutefois, Services publics et Approvisionnement Canada n'a pas conservé de copie des demandes rejetées pour les transmettre aux ministères et organismes afin de les aider à résoudre les problèmes, et la plupart des ministères et organismes ne l'ont pas fait non plus.

1.71 Étant donné que le nombre d'employés ayant des problèmes de paye augmentait et qu'il n'était pas possible d'obtenir toutes les informations nécessaires, les ministères et organismes ont pris eux-mêmes des mesures pour résoudre les problèmes de paye. Nous avons relevé les exemples suivants :

- De nombreux ministères et organismes ont créé leurs propres bureaux de liaison dotés de personnel additionnel pour que les employés puissent communiquer les problèmes de paye à un échelon supérieur et obtenir le soutien nécessaire pour les résoudre.
- Certains ministères et organismes ont mis sur pied des comités interministériels pour essayer de résoudre les problèmes de paye communs.
- Un organisme, Service correctionnel Canada, a adapté son système existant pour le travail par quarts et a collaboré avec Services publics et Approvisionnement Canada pour permettre au système de transmettre les données à Phénix. L'organisme emploie plus de 7 000 agents correctionnels qui travaillent par quarts au sein de 43 établissements.
- Un autre organisme, Statistique Canada, a conservé son système de paye existant pour la rémunération des employés temporaires qu'il avait embauchés pour le Recensement de 2016, plutôt que de recourir à Phénix.

1.72 L'ampleur des problèmes de paye a nui également au bien-être des conseillers en rémunération du Centre des services de paye de Miramichi ainsi que dans les ministères et organismes. Lors de notre sondage auprès des conseillers en rémunération et des entretiens que nous avons eus avec eux, nous avons appris qu'ils souhaitaient offrir un service de qualité et traiter la paye à temps. Toutefois, le manque de procédures complètes et exactes, le nombre de demandes d'intervention de paye en attente et l'incapacité de prédire la façon dont Phénix traitera les demandes d'intervention de paye signifiaient que les conseillers en rémunération ne pouvaient pas assurer un niveau de service dont ils seraient fiers. Ces derniers n'arrivaient donc pas à régler les problèmes à temps et ils ressentaient une fatigue, un stress et un découragement extrêmes. Nous avons également constaté, dans le cadre de notre enquête sur les coûts associés au système de paye, que bon nombre de ministères et organismes avaient signalé une augmentation de la charge de travail du personnel chargé des ressources humaines et des finances, ainsi que des pressions accrues exercées sur ces employés.

1.73 **Recommandation** — Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devrait :

- établir, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, des échéanciers que les ministères et organismes devraient respecter pour soumettre des informations exactes sur la paye, échéanciers qui permettront de respecter les conditions d'emploi des fonctionnaires;
- appuyer Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes dans l'élaboration de mesures du rendement en vue de vérifier si les employés reçoivent une paye exacte et en temps opportun, et faire rapport à cet égard.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada — *Recommandation acceptée. Dans le cadre du Plan intégré des ressources humaines à la paye (RH à la paye), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, établira des échéanciers harmonisés pour les transactions des Ressources humaines qui mèneront à une intervention de paye d'ici le 30 juin 2018. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, travaillera de concert avec les ministères et organismes afin d'établir et de mettre en œuvre les processus opérationnels des RH à la paye à l'avenir.*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, établira des mesures de rendement qui devront être adoptées dès l'exercice 2018-2019 et qui faciliteront le suivi et la transmission des interventions de paye.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada collaborera avec Services publics et Approvisionnement Canada, les ministères et les organismes afin d'affiner le suivi et la transmission d'indicateurs principaux des ressources humaines, y compris la rapidité du processus de paye.

1.74 **Recommandation** — Services publics et Approvisionnement Canada devrait :

- collaborer avec les ministères et organismes pour établir et fournir en temps opportun des informations et des rapports exacts et pertinents, pour qu'ils puissent évaluer correctement les problèmes de paye dont ils sont responsables;
- assurer un accès suffisant, fiable et en temps opportun au système de paye afin de permettre aux ministères et organismes de traiter les demandes d'intervention de paye et d'effectuer les vérifications et les approbations qui leur incombent.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. La complexité des rôles dans le processus des ressources humaines à la paye (RH à la paye) a créé un besoin de mécanismes pour partager efficacement l'information avec les intervenants et leur en donner accès. Dans le cadre du Plan intégré des RH à la paye et de la gouvernance établie, Services publics et*

Approvisionnement Canada travaille avec les ministères et les organismes pour identifier et fournir de l'information et des rapports pertinents, exacts et opportuns et assurer un accès suffisant, fiable et opportun au système de paye pour permettre aux ministères de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités envers leurs employés liées aux problèmes de rémunération et aux obligations de la Loi sur la gestion des finances publiques. L'accès fourni doit respecter la vie privée des employés en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.

Prochaines étapes

Message général



1.75 Services publics et Approvisionnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont tardé à admettre qu'ils devaient se doter d'une structure de gouvernance globale pour résoudre les problèmes de paye et trouver une solution durable. Services publics et Approvisionnement Canada a d'abord décidé de gérer les problèmes de manière indépendante et n'a pas sollicité la pleine participation des ministères et organismes lors de l'établissement d'un plan visant à résoudre les problèmes de paye.

1.76 Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes ont prévu dépenser 540 millions de dollars sur trois années pour résoudre les problèmes de paye. Nous sommes d'avis que cela ne suffira pas à réaliser les gains d'efficacité prévus dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye. Le Ministère a indiqué qu'il élaborait un plan exhaustif, comprenant des renseignements détaillés sur les coûts, pour résoudre les problèmes de paye et que, tant que le plan ne serait pas finalisé, le Ministère ne pouvait pas donner une assurance au Parlement en ce qui concerne le coût ou le moment où il disposera d'une solution durable. Le gouvernement doit être conscient qu'il se retrouve peut-être dans la même situation que Queensland Health, un ministère du gouvernement de l'État du Queensland, en Australie, qui, après huit ans, a dépensé plus de 1,2 milliard de dollars canadiens et continue de résoudre les problèmes que pose son système de paye.

1.77 Cette constatation est importante parce que le gouvernement doit mettre en place la structure de gouvernance nécessaire et comprendre les efforts à déployer et les coûts afférents pour élaborer une solution durable qui permettra d'assurer une rémunération exacte et en temps opportun.

Il n’y avait aucune structure de gouvernance globale pour trouver une solution durable aux problèmes de paye

Ce que nous avons constaté

1.78 Nous avons constaté que, 16 mois après les premiers problèmes liés à la paye, une structure de gouvernance globale n’avait toujours pas été mise en place pour résoudre les causes sous-jacentes des problèmes. À titre de comparaison, Queensland Health, un ministère du gouvernement de l’État du Queensland, en Australie, qui était aux prises avec des problèmes semblables liés à un système de paye, a mis en place une structure de gouvernance globale dans les quatre mois qui ont suivi le début des problèmes de paye.

1.79 Services publics et Approvisionnement Canada a élaboré plusieurs plans pour réagir aux problèmes de paye à mesure qu’ils survenaient. Toutefois, ces plans n’étaient pas intégrés et ils n’ont pas permis de réduire le nombre de demandes d’intervention de paye en attente, qui a continué à augmenter. Les plans n’ont pas permis non plus de traiter les nouvelles demandes d’intervention de paye selon les délais précisés dans les conditions d’emploi.

1.80 Notre analyse à l’appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la gouvernance et la surveillance nécessaires pour régler les problèmes de paye;
- les mesures prises pour résoudre les problèmes de paye.

Importance de cette constatation

1.81 Cette constatation est importante parce qu’il faut un plan et une structure de gouvernance intégrés afin d’orienter les efforts déployés dans l’ensemble du gouvernement pour rémunérer les employés à temps et avec exactitude et pour trouver une solution durable aux problèmes de paye liés à Phénix.

Recommandations

1.82 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 1.60 et 1.98.

Analyse à l’appui de la constatation

1.83 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si une structure globale de gouvernance et de surveillance avait été mise en place pour résoudre les problèmes de paye. Nous avons aussi examiné si Services publics et Approvisionnement Canada avait collaboré avec les ministères et organismes à la définition et à l’établissement de responsabilités relatives à la résolution des problèmes. En outre, nous avons examiné si Services publics et Approvisionnement Canada avait élaboré et mis en œuvre un plan à même de résoudre les problèmes de paye.

1.84 La gouvernance et la surveillance nécessaires pour régler les problèmes de paye — Services publics et Approvisionnement Canada est responsable de l'élaboration, du fonctionnement et de la maintenance du système Phénix afin d'assurer la rémunération exacte et en temps opportun des fonctionnaires. Toutefois, étant donné que les ministères et organismes ont aussi un rôle à jouer dans la transmission en temps opportun d'informations exactes sur la paye, Services publics et Approvisionnement Canada devrait solliciter leur collaboration pour régler les problèmes de paye. Nous avons constaté que le Ministère ne l'avait pas complètement fait. La priorité de Services publics et Approvisionnement Canada était de payer les fonctionnaires; le Ministère a donc essayé de régler lui-même les problèmes pressants. Même s'il a réalisé des progrès jusqu'en juin 2017 dans deux secteurs ciblés, soit les prestations d'invalidité et les congés de maternité et parentaux, le Ministère n'a pas réduit la hausse du nombre de demandes d'intervention de paye en attente.

1.85 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada aide Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes en leur offrant une orientation et des directives sur la mise en œuvre des politiques de paye. Or, au cours de la première année qui a suivi le début des problèmes, le Secrétariat n'a pas joué activement son rôle d'appui à Services publics et Approvisionnement Canada afin d'assurer la collaboration de tous les ministères et organismes et d'obtenir leur assentiment pour résoudre les problèmes de paye.

1.86 Nous avons constaté qu'au cours des 16 mois qui ont suivi le début des problèmes de paye dans la fonction publique, aucune structure globale de gouvernance et de surveillance des efforts déployés n'avait été établie pour répondre à ces problèmes. Services publics et Approvisionnement Canada n'a pas collaboré avec les ministères et organismes pour définir d'un commun accord les obligations redditionnelles et les responsabilités de chacun et pour les mettre en œuvre. Plusieurs comités et groupes de travail avaient été mis sur pied à divers niveaux pour examiner les problèmes de paye. Cependant, aucune structure de gouvernance n'avait été établie pour déterminer les comités et groupes de travail nécessaires et définir leurs rôles et responsabilités afin de donner une orientation claire ou de coordonner leurs travaux.

1.87 À titre de comparaison, en Australie, Queensland Health, qui était aux prises avec des problèmes similaires liés à un nouveau système de paye, avait mis en place une structure de gouvernance et un plan exhaustif pour résoudre les problèmes dans les quatre mois qui ont suivi leur apparition (voir la pièce 1.6).

Pièce 1.6 Étude de cas : Une structure de gouvernance claire a aidé Queensland Health à résoudre ses problèmes liés à la paye des employés

En mars 2010, Queensland Health, un ministère du gouvernement de l'État du Queensland, en Australie, a mis en service un système informatique pour gérer les fonctions de traitement de la paye et des ressources humaines de ses 78 000 employés. Peu après le lancement du système, des erreurs importantes sont apparues et de nombreux employés ne recevaient pas le montant exact de leur paye.

Dès que Queensland Health s'est rendu compte de l'ampleur du problème, il a établi une structure de gouvernance claire, assortie de produits livrables et d'échéances réalistes, et a estimé les coûts de l'ensemble du projet tout au long de son cycle de vie.

Dans les quatre mois qui ont suivi le début des problèmes, Queensland Health a élaboré un plan global pour les résoudre. Le plan comportait plusieurs examens des processus et projets informatiques. Queensland Health avait prévu le retour à des opérations de paye stables à court terme sur une période de plusieurs mois à l'aide d'un budget de 246 millions de dollars canadiens.

Queensland Health a aussi dressé un plan à long terme afin de résoudre la totalité des problèmes de paye. Ce plan a coûté plus de 1,0 milliard de dollars canadiens.

En tout et pour tout, le rétablissement après la mise en service du système de traitement de la paye a nécessité plus de 1 000 employés et contractuels, et plus de 1,2 milliard de dollars canadiens. Même si la plupart des projets étaient achevés en 2017, Queensland Health continue de prendre en charge des problèmes liés à la mise en œuvre de son système en 2010, soit huit ans plus tard.

Source : D'après de l'information de Queensland Health, un ministère du gouvernement de l'État du Queensland, en Australie

1.88 À la fin de la période d'audit, nous avons noté deux annonces faites au sujet des efforts déployés à l'échelle du gouvernement pour résoudre les problèmes de paye. Tout d'abord, en avril 2017, le premier ministre a annoncé la création d'un groupe de travail de ministres du Cabinet chargé d'adopter une approche à l'échelle du gouvernement pour répondre aux problèmes de paye. Ensuite, en juin 2017, Services publics et Approvisionnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont reconnu que les mesures de gouvernance prises pour gérer Phénix étaient insuffisantes et, ensemble, ils ont annoncé trois initiatives :

- Un sous-ministre délégué de Services publics et Approvisionnement Canada a été nommé responsable des activités visant à résoudre les problèmes de paye, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
- Un nouveau comité interministériel de sous-ministres a été mis sur pied. Composé de représentants des ministères et organismes de toutes tailles, il fournira une orientation et exercera une surveillance à l'égard des mesures nécessaires pour résoudre les problèmes de paye.
- Un bureau de gestion de projet a été créé par Services publics et Approvisionnement Canada pour résoudre les problèmes de paye.

1.89 Les mesures prises pour résoudre les problèmes de paye —

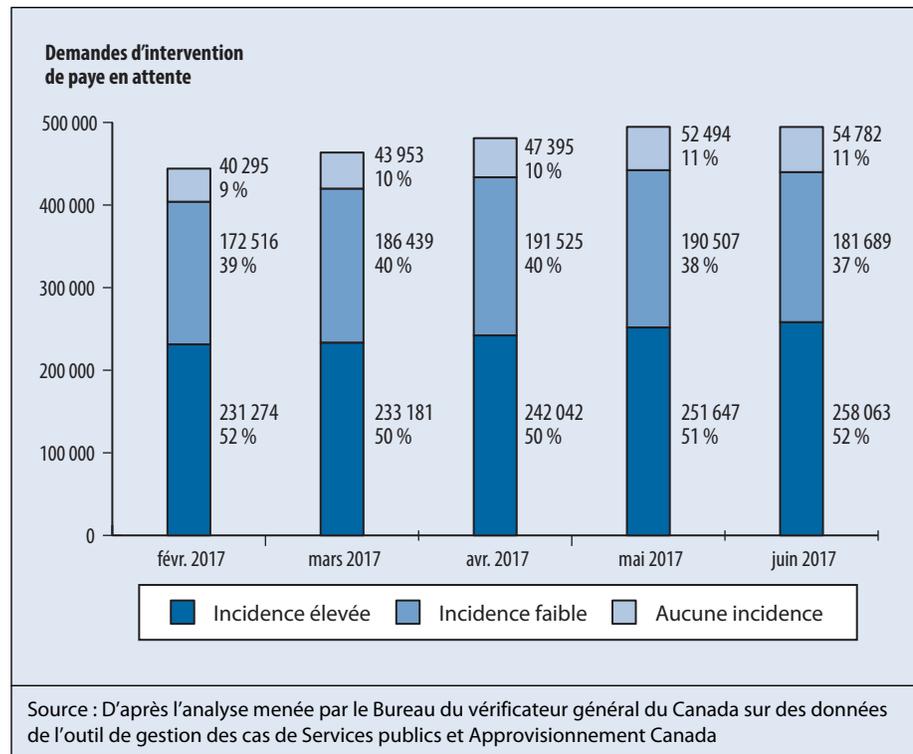
Depuis juillet 2016, Services publics et Approvisionnement Canada a pris des engagements et produit plusieurs plans visant à résoudre les problèmes de paye.

1.90 D'abord, en juillet 2016, Services publics et Approvisionnement Canada a affirmé qu'il traiterait ce qu'il considérait comme des demandes d'intervention de paye en attente pour 82 000 employés, au plus tard à la fin d'octobre 2016. Lorsque le Ministère a constaté qu'il n'y arriverait pas avant le 31 octobre 2016, il a annoncé qu'il traiterait le reste des demandes aussitôt que possible. Toutefois, à la fin de la période d'audit, Services publics et Approvisionnement Canada nous a indiqué que les demandes d'intervention de paye pour 5 000 de ces 82 000 employés n'avaient toujours pas été traitées. Comme l'indique notre analyse (voir le paragraphe 1.29), plus de 150 000 employés avaient encore des demandes d'intervention de paye en attente à la fin de la période d'audit.

1.91 Ensuite, en décembre 2016, Services publics et Approvisionnement Canada a annoncé publiquement que les conseillers en rémunération se concentreraient sur les demandes d'intervention de paye dans quatre secteurs prioritaires : les cessations d'emploi, les congés sans solde, les prestations d'invalidité et les nouveaux employés. Les priorités ont de nouveau changé en janvier 2017, pour viser les prestations d'invalidité et les congés parentaux. Le Ministère a affirmé que ce dernier changement faisait suite à une demande syndicale. Le Ministère s'est engagé à traiter les demandes pour les congés parentaux d'ici avril 2017 et les demandes pour les prestations d'invalidité d'ici mai 2017. En mars 2017, le Ministère a affirmé qu'il avait réalisé d'importants progrès dans ces deux domaines et qu'il atteignait sa cible en juin 2017. Nous avons constaté que la cible de traitement de Services publics et Approvisionnement Canada ne tenait pas compte du temps qu'il fallait aux ministères et organismes pour soumettre une demande d'intervention de paye au Centre des services de paye de Miramichi. C'est donc dire que, selon le point de vue des employés, le temps écoulé avant qu'ils touchent leur paye était habituellement supérieur au nombre de jours indiqués sur le site Web de Services publics et Approvisionnement Canada.

1.92 Services publics et Approvisionnement Canada a affirmé plus tard qu'il accorderait la priorité aux demandes d'intervention de paye ayant une incidence financière élevée sur les employés, c'est-à-dire plus de la moitié des demandes d'intervention de paye en attente. (Pour le Ministère, une incidence financière est élevée si elle se chiffre à plus de 100 \$ et une incidence financière est faible si elle est inférieure ou égale à 100 \$.) Son objectif était de traiter toutes les demandes en attente de ce type et d'atteindre la cible pour le traitement des nouvelles demandes chaque mois avant la fin de l'été 2017. Toutefois, nous avons constaté qu'à la fin de notre audit, les demandes ayant une incidence élevée représentaient toujours plus de la moitié des demandes d'intervention de paye et que leur nombre augmentait (voir la pièce 1.7).

Pièce 1.7 Les demandes ayant une incidence financière élevée représentaient plus de la moitié des demandes d'intervention de paye en attente



1.93 Au printemps et à l'été 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a conclu 18 conventions collectives avec les syndicats de la fonction publique fédérale, et ce, généralement de trois à quatre ans après la date d'expiration des anciennes conventions. Il incombe à Services publics et Approvisionnement Canada d'appliquer les modalités des nouvelles conventions collectives dans Phénix au plus tard à l'automne 2017. Le Ministère a donc dû une fois de plus recadrer ses priorités en matière de traitement de la paye. Concernant les fonctionnaires visés par ces conventions collectives, il a commencé en juin 2017 à orienter ses efforts vers les employés ayant plus d'une demande d'intervention de paye en attente. Son objectif était de traiter toutes les demandes en attente qui pouvaient influencer sur la mise en œuvre des conventions collectives et qui devaient être traitées avant le traitement des paiements rétroactifs découlant des nouvelles conventions collectives. Toutefois, un grand nombre de ces demandes en attente ne pouvaient pas être traitées automatiquement par Phénix et elles devaient l'être manuellement. Par conséquent, Services publics et Approvisionnement Canada a embauché 65 conseillers en rémunération chargés uniquement de traiter ces demandes. À la fin de la période d'audit, le Ministère a muté 135 autres conseillers et employés en rémunération du Centre des services de paye de Miramichi pour aider à traiter les changements liés aux conventions collectives et respecter l'échéance de l'automne 2017.

1.94 Le plan le plus récent de Services publics et Approvisionnement Canada pour résoudre les problèmes liés à la paye, élaboré en avril 2017, prévoyait l'amélioration du système et des processus, et la collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes pour harmoniser les systèmes de gestion des ressources humaines de ces derniers avec Phénix d'ici avril 2019. Cependant, nous nous inquiétons du fait que Services publics et Approvisionnement Canada a mené des consultations limitées auprès des ministères et organismes lors de l'élaboration de son plan.

1.95 À ce jour, Services publics et Approvisionnement Canada a axé en grande partie les mesures qu'il a prises sur l'ajout de personnel des services de paye pour traiter les demandes d'intervention de paye en attente. En plus d'avoir recruté 65 conseillers en rémunération pour traiter les répercussions des conventions collectives, le Ministère :

- a recruté 90 conseillers en rémunération au Centre des services de paye de Miramichi, qui s'ajoutent aux 550 conseillers en rémunération et membres du personnel d'appui déjà en place;
- a recruté 315 conseillers en rémunération qui travaillent à de nouveaux bureaux de paye partout au pays;
- a formé 32 employés, qui proviennent principalement d'autres ministères, pour qu'ils puissent travailler le soir comme conseillers en rémunération;
- a formé 72 conseillers en rémunération dans certains des 46 ministères et organismes qui n'ont pas directement accès à Phénix et leur a donné accès à Phénix pour traiter les demandes d'intervention de paye de leurs ministères.

1.96 L'initiative de transformation de l'administration de la paye devait centraliser les services de paye à Miramichi pour les 46 ministères et organismes qui n'avaient pas directement accès à Phénix. En formant des conseillers en rémunération dans ces ministères et organismes et en leur donnant accès à Phénix, ainsi qu'en ouvrant de nouveaux bureaux de paye, Services publics et Approvisionnement Canada a adopté, du moins temporairement, une approche décentralisée pour résoudre certains problèmes de paye.

1.97 L'objectif de Services publics et Approvisionnement Canada était de diminuer le nombre de demandes d'intervention de paye en attente de manière efficace et uniforme en réduisant au minimum les erreurs, dans des délais précis. Nous avons constaté qu'à la fin de la période d'audit, le nombre de problèmes et d'employés touchés avait continué à augmenter. Cela indique que le Ministère ne comprenait pas bien les causes des problèmes de paye et ne savait pas quelle était la meilleure façon de les résoudre.

1.98 **Recommandation** — Services publics et Approvisionnement Canada, avec l'appui des ministères et organismes, devrait régler les demandes d'intervention de paye en attente dès que possible en prenant les mesures suivantes :

- examiner toutes les demandes d'intervention de paye qui sont en attente;
- établir des priorités et définir des cibles pour traiter toutes les demandes d'intervention de paye en attente, surveiller les progrès et faire régulièrement rapport à cet égard.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Réduire la taille des demandes en attente et améliorer le traitement rapide et précis des demandes liées à la paye dans le processus des ressources humaines à la paye (RH à la paye) demeure une priorité essentielle. Dans le cadre du Plan intégré des RH à la paye, Services publics et Approvisionnement Canada, avec le soutien des ministères et des organismes résout les demandes en suspens liées à la paye. Services publics et Approvisionnement Canada continue de surveiller l'inventaire des demandes en suspens liées à la paye et ses progrès par rapport aux priorités et cibles établies. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.*

Il faudra des années pour trouver une solution durable et régler les problèmes de paye, et cela coûtera beaucoup plus que les 540 millions de dollars prévus par le gouvernement

Ce que nous avons constaté

1.99 Nous avons constaté que Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes prévoyaient consacrer environ 540 millions de dollars, sur trois ans, pour en arriver à un stade où les demandes d'intervention de paye pourraient être traitées de manière exacte et en temps opportun.

1.100 Nous avons aussi constaté que Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes avaient recruté ou prévoyaient recruter ou réaffecter près de 1 400 employés pour résoudre les problèmes de paye, du moins provisoirement. Ces employés viennent s'ajouter aux 550 employés de la rémunération du Centre des services de paye de Miramichi. Cela représente bien plus que les 1 200 conseillers en rémunération qui avaient perdu leur poste lors de la centralisation des services de paye.

1.101 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le coût associé au règlement des problèmes de paye.

Importance de cette constatation

1.102 Cette constatation est importante parce qu'elle montre qu'il faudra beaucoup de temps et d'argent pour faire en sorte que les demandes d'intervention de paye soient traitées dans les délais normaux.

Recommandation

1.103 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 1.112.

Analyse à l'appui de la constatation

1.104 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les frais engagés par Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que par les ministères et organismes pour régler les problèmes de paye causés par Phénix, de même que les budgets qu'ils prévoyaient consacrer à des solutions à long terme.

1.105 **Le coût associé au règlement des problèmes de paye** — Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de mécanisme centralisé pour déterminer ce qu'il en coûterait à l'État pour régler les problèmes de paye actuels. Seul Services publics et Approvisionnement Canada était tenu officiellement de faire le suivi des coûts engagés et de faire rapport à ce sujet. Nous avons donc envoyé un sondage aux autres ministères et organismes en vue de déterminer les dépenses qu'ils avaient engagées durant l'exercice 2016-2017 ou celles qu'ils prévoyaient engager au cours des deux prochains exercices pour régler les problèmes de paye causés par Phénix.

1.106 Les ministères et organismes qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils avaient consacré au moins 60 millions de dollars au cours de l'exercice 2016-2017 et qu'ils prévoyaient dépenser environ 140 millions de dollars de plus au cours des exercices 2017-2018 et 2018-2019, principalement pour recruter du personnel supplémentaire. Les ministères et organismes ont estimé qu'ils avaient besoin de recruter au moins 820 employés de plus, réaffectés ou nouvellement embauchés, pour régler les problèmes de paye. Cela vient s'ajouter aux employés que Services publics et Approvisionnement Canada a déjà recrutés ou prévoit recruter pour traiter les demandes d'intervention de paye.

1.107 En comptant le personnel supplémentaire que Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes ont recruté ou prévoient recruter ou réaffecter, c'est près de 1 400 employés qui se seront ajoutés aux 550 employés de la rémunération du Centre des

services de paye de Miramichi pour régler les problèmes de paye, du moins provisoirement. Cela représente bien plus que les 1 200 conseillers en rémunération dont le poste avait été supprimé dans le cadre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye.

1.108 À l'automne 2016 et au printemps 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a indiqué aux ministères et organismes desservis par le Centre des services de paye de Miramichi que pour les aider à financer le recrutement de conseillers en rémunération, il ne réduirait pas leurs budgets annuels comme prévu au cours des trois prochains exercices. Cette réduction devait permettre au gouvernement d'économiser 70 millions de dollars par année après la mise en œuvre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye.

1.109 À titre d'administrateur du système de paye, Services publics et Approvisionnement Canada avait consacré 85 millions de dollars au 31 mars 2017 pour régler les problèmes de paye, et il prévoyait dépenser 255 millions de dollars de plus au cours des deux prochains exercices.

1.110 Au 31 mars 2017, Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes avaient déjà dépensé au moins 145 millions de dollars pour régler les problèmes de paye, et ils comptaient déboursier encore au moins 395 millions de dollars de plus au cours des deux prochains exercices, pour une facture totale de 540 millions de dollars. C'est donc dire que Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes ne réaliseront pas les économies de 210 millions de dollars prévues au cours des exercices 2016-2017 à 2018-2019, et qu'ils devront trouver 330 millions de dollars de plus pour résoudre les problèmes de paye.

1.111 Nous craignons que cette estimation des coûts n'ait pas compris les frais qui devront être engagés pour faire fonctionner le système de paye comme il aurait dû fonctionner. Nous sommes donc d'avis qu'il faudra déboursier beaucoup plus pour disposer d'un système viable à long terme qui sera susceptible d'atteindre ses objectifs initiaux, à savoir automatiser les opérations de la paye et ainsi réaliser des gains d'efficience.

1.112 **Recommandation** — Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec l'appui de Services publics et Approvisionnement Canada et en partenariat avec les ministères et organismes, devrait faire un suivi et présenter des rapports sur le budget qui sera nécessaire pour :

- régler les problèmes de paye;
- mettre en œuvre une solution durable dans l'ensemble des ministères et organismes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada —
Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec l'appui de Services publics et Approvisionnement Canada et en partenariat avec les ministères et organismes, déterminera l'estimation des coûts du système de paye Phénix pour le gouvernement du Canada d'ici la fin du mois de mai 2018. L'estimation des coûts inclura les coûts réels encourus jusqu'à maintenant, c'est-à-dire au mois de septembre 2017, ainsi que les coûts associés à la création et la mise en œuvre d'un cadre pour faire le suivi des coûts associés à la résolution des problèmes de paye et à la mise en œuvre d'une solution durable.

Conclusion

1.113 Nous avons conclu que Services publics et Approvisionnement Canada n'avait pas su cerner ni régler les problèmes de paye de manière durable pour garantir que les fonctionnaires fédéraux reçoivent systématiquement le montant exact de leur paye en temps opportun.

1.114 Les ministères et organismes ont contribué aux problèmes. Services publics et Approvisionnement Canada ne leur a cependant pas transmis toutes les informations ni donné toute l'aide dont ils avaient besoin pour régler les problèmes de paye et faire en sorte que leurs employés reçoivent systématiquement le montant exact de leur paye en temps opportun.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les opérations de la paye du gouvernement du Canada, qui sont gérées par Services publics et Approvisionnement Canada, depuis la mise en œuvre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye, a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des opérations de la paye du gouvernement du Canada, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie de CPA Ontario et du Code des valeurs, d'éthique et de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les ministères et organismes retenus réglaient les problèmes de paye de manière durable (c'est-à-dire avec efficacité et efficience) pour garantir que les fonctionnaires fédéraux reçoivent systématiquement le montant exact de leur paye en temps opportun.

Étendue et méthode

Nous avons audité les 12 ministères et organismes suivants :

- le Bureau du Conseil privé;
- Défense nationale;
- l'École de la fonction publique du Canada;
- Emploi et Développement social Canada;
- la Gendarmerie royale du Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada;
- le Service canadien du renseignement de sécurité;
- Service correctionnel Canada;
- Services partagés Canada;
- Services publics et Approvisionnement Canada;
- Statistique Canada.

Nous avons examiné les lois, les politiques et les procédures en vigueur pour gérer et appuyer l'administration des opérations de la paye au sein de tous les ministères et organismes visés par l'audit. Nous nous sommes aussi entretenus avec des représentants de toutes les entités auditées, y compris du Centre des services de paye de la fonction publique, à Miramichi.

Nous avons analysé les données extraites des systèmes d'information de l'outil de gestion des cas de Services publics et Approvisionnement Canada afin de repérer et de comparer les données portant sur le traitement des opérations de la paye. Même si nous avons relevé des problèmes d'intégrité dans les données, nous avons constaté que les données étaient suffisamment fiables pour les besoins de notre analyse.

Nous avons envoyé un sondage aux employés du Centre de Miramichi et à ceux des centres de paye satellites mis sur pied par Services publics et Approvisionnement Canada en vue d'accroître la capacité de traitement des opérations de la paye du Ministère. Notre sondage visait à comprendre l'incidence, sur les conseillers en rémunération, des problèmes de paye qui ont suivi la mise en œuvre de Phénix. Nous avons envoyé 740 questionnaires et avons reçu les réponses de 480 employés, ce qui représente un taux de réponse d'environ 65 %.

Dans le but de soutenir l'opinion du vérificateur général du Canada au sujet de l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2017, un échantillon d'opérations de paye des employés a été examiné en vue de déterminer si les états financiers consolidés donnaient une image fidèle des charges salariales. Nous avons utilisé ce même échantillon d'employés pour calculer le taux d'erreurs dans les paiements versés pendant chacune des périodes de paye aux deux semaines.

Nous avons aussi envoyé un sondage à tous les ministères et organismes dont les services de paye sont traités par Phénix, afin de mieux comprendre les répercussions financières des problèmes de paye faisant suite à la mise en service de Phénix. Nous avons envoyé 87 questionnaires et avons reçu 77 réponses, ce qui représente un taux de réponse d'environ 89 %.

Nous avons examiné des cas semblables ailleurs dans le monde afin de mieux comprendre les causes sous-jacentes et les mesures prises. Plus particulièrement, nous avons étudié les similitudes dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative canadienne de transformation des services de la paye et le système de paye de Queensland Health, en Australie. Nous avons rencontré des représentants du gouvernement de l'État du Queensland et des représentants de cabinets d'experts-conseils privés à Brisbane, en Australie, afin de mieux comprendre la nature et l'incidence des problèmes liés à la mise en service du système de paye de Queensland Health, ainsi que les mesures prises pour les régler.

Nous n'avons pas examiné les événements ou les décisions qui ont abouti à la mise en œuvre de l'initiative de transformation de l'administration de la paye, notamment la centralisation des conseillers en rémunération et le lancement de Phénix. Un audit ultérieur sera consacré à la mise en œuvre de Phénix.

Critères

Critères	Sources
<p align="center">Pour déterminer si les ministères et organismes retenus réglaient les problèmes de paye de manière durable (c'est-à-dire avec efficacité et efficience) pour garantir que les fonctionnaires fédéraux reçoivent systématiquement le montant exact de leur paye en temps opportun, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Les problèmes liés à la rémunération des fonctionnaires fédéraux sont cernés et la nature et l'incidence de ceux-ci sont comprises.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Décret sur les services administratifs de la rémunération (2011)</i> · <i>Conseil du Trésor, Directive sur la gestion financière de l'administration de la paye</i> · <i>Conseil du Trésor, Politique sur les résultats</i> · <i>Conseil du Trésor, Directive sur les résultats</i> · <i>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement</i> · <i>ISACA, Processus habilitant COBIT 5</i>

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les ministères et organismes retenus réglaient les problèmes de paye de manière durable (c'est-à-dire avec efficacité et efficience) pour garantir que les fonctionnaires fédéraux reçoivent systématiquement le montant exact de leur paye en temps opportun, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</p>	
<p>Le processus de résolution des problèmes liés à la rémunération des fonctionnaires fédéraux est géré de manière efficace et efficiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Décret sur les services administratifs de la rémunération (2011)</i> · Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des projets</i> · Conseil du Trésor, <i>Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement</i> · Conseil du Trésor, <i>Directive sur l'administration de la formation indispensable</i> · Conseil du Trésor, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i> · Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Lignes directrices sur l'établissement des coûts</i> · Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Guide pour l'établissement du coût de la prestation des services pour les normes de service</i> · ISACA, Processus habilitant COBIT 5 · ITIL Service Strategy, 2^e édition, 2011
<p>Des structures de gouvernance et de surveillance exhaustives et cohérentes précisant les responsabilités ayant trait à la résolution des problèmes liés à la rémunération des fonctionnaires fédéraux sont établies, approuvées et mises en œuvre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> · <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> · <i>Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</i> · <i>Loi sur Services partagés Canada</i> · <i>Décret sur les services administratifs de la rémunération (2011)</i> · Conseil du Trésor, <i>Politique sur le contrôle interne</i> · Conseil du Trésor, <i>Directive sur la gestion financière de l'administration de la paye</i> · Conseil du Trésor, <i>Politique sur les conditions d'emploi et Directive sur les conditions d'emploi</i> · Conseil du Trésor, <i>Cadre de politique pour la gestion des personnes</i> · Conseil du Trésor, <i>Cadre des politiques de gestion de la rémunération</i> · ISACA, Processus habilitant COBIT 5

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 24 février 2016 au 30 juin 2017. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à la date du début de notre audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion, le 25 septembre 2017, à Ottawa (Ontario).

Équipe d'audit

Directeur principal : Jean Goulet
Premier directeur : Bernard Battistin
Directeur : Jan-Alexander Denis

Glen Barber
Danny Bruni
Manav Kapoor
Jocelyn Lefèvre
Hélène Lévesque
William Xu
Molik Yadnik

Remerciements

Nous tenons à remercier la vérificatrice générale adjointe, Nancy Cheng, pour sa contribution à la production du présent rapport.

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Les opérations de la paye — état de la situation	
<p>1.59 Services publics et Approvisionnement Canada, en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes, devrait effectuer une analyse approfondie des causes des problèmes de paye afin de déterminer les solutions qui s'imposent pour les résoudre. (1.21-1.58)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Les causes des problèmes de paye sont complexes, elles existent à toutes les étapes du processus des ressources humaines à la paye (RH à la paye), et impliquent plusieurs intervenants. De plus, elles n'étaient pas bien comprises lors de la mise en œuvre de la solution technologique Phénix. En s'appuyant sur l'analyse et les leçons apprises conduites à ce jour, Services publics et Approvisionnement Canada, en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, les ministères et les organismes, est en train de développer un plan intégré des RH à la paye qui reflète cette analyse approfondie des causes des problèmes, ainsi que les solutions intégrales et efficaces nécessaires pour les résoudre. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Prochaines étapes</p> <p>1.60 Services publics et Approvisionnement Canada, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et en partenariat avec les ministères et organismes, devrait élaborer une solution durable aux problèmes de paye, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • réaliser une analyse approfondie des options possibles afin de trouver une solution durable, comprenant des renseignements détaillés sur les coûts de chaque option; • élaborer un plan complet et exhaustif pour la mise en œuvre de l'option retenue, comprenant l'harmonisation avec les systèmes et les processus des ressources humaines, et prévoyant un calendrier, une attribution des responsabilités et les coûts. (1.42-1.58, 1.78-1.97) <p>1.73 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établir, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, des échéanciers que les ministères et organismes devraient respecter pour soumettre des informations exactes sur la paye, échéanciers qui permettront de respecter les conditions d'emploi des fonctionnaires; • appuyer Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que les ministères et organismes dans l'élaboration de mesures du rendement en vue de vérifier si les employés reçoivent une paye exacte et en temps opportun, et faire rapport à cet égard. (1.61-1.72) 	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. L'intégration des ressources humaines à la paye résulte en un besoin d'envisager des solutions qui prennent en compte l'ensemble des interventions des ressources humaines qui mènent aux transactions de la paye. Dans le cadre du Plan intégré des ressources humaines à la paye (RH à la paye), Services publics et Approvisionnement Canada, avec le soutien du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et en partenariat avec les ministères et les organismes, révisera les options à long terme afin de développer une solution de paye durable, qui prend en considération la complexité de l'environnement des RH à la paye. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Il identifie une solution intégrée et efficace et assure l'alignement entre la gouvernance, les ressources humaines, les systèmes, les processus et les contrôles, ainsi que la gestion du changement. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.</p> <p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada — Recommandation acceptée. Dans le cadre du Plan intégré des ressources humaines à la paye (RH à la paye), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, établira des échéanciers harmonisés pour les transactions des Ressources humaines qui mèneront à une intervention de paye d'ici le 30 juin 2018. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, travaillera de concert avec les ministères et organismes afin d'établir et de mettre en œuvre les processus opérationnels des RH à la paye à l'avenir.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, établira des mesures de rendement qui devront être adoptées dès l'exercice 2018-2019 et qui faciliteront le suivi et la transmission des interventions de paye. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada collaborera avec Services publics et Approvisionnement Canada, les ministères et les organismes afin d'affiner le suivi et la transmission d'indicateurs principaux des ressources humaines, y compris la rapidité du processus de paye.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.74 Services publics et Approvisionnement Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • collaborer avec les ministères et organismes pour établir et fournir en temps opportun des informations et des rapports exacts et pertinents, pour qu'ils puissent évaluer correctement les problèmes de paye dont ils sont responsables; • assurer un accès suffisant, fiable et en temps opportun au système de paye afin de permettre aux ministères et organismes de traiter les demandes d'intervention de paye et d'effectuer les vérifications et les approbations qui leur incombent. <p>(1.61-1.72)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. La complexité des rôles dans le processus des ressources humaines à la paye (RH à la paye) a créé un besoin de mécanismes pour partager efficacement l'information avec les intervenants et leur en donner accès. Dans le cadre du Plan intégré des RH à la paye et de la gouvernance établie, Services publics et Approvisionnement Canada travaille avec les ministères et les organismes pour identifier et fournir de l'information et des rapports pertinents, exacts et opportuns et assurer un accès suffisant, fiable et opportun au système de paye pour permettre aux ministères de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités envers leurs employés liées aux problèmes de rémunération et aux obligations de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>. L'accès fourni doit respecter la vie privée des employés en vertu de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.</p>
<p>1.98 Services publics et Approvisionnement Canada, avec l'appui des ministères et organismes, devrait régler les demandes d'intervention de paye en attente dès que possible en prenant les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • examiner toutes les demandes d'intervention de paye qui sont en attente; • établir des priorités et définir des cibles pour traiter toutes les demandes d'intervention de paye en attente, surveiller les progrès et faire régulièrement rapport à cet égard. <p>(1.78-1.97)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Réduire la taille des demandes en attente et améliorer le traitement rapide et précis des demandes liées à la paye dans le processus des ressources humaines à la paye (RH à la paye) demeure une priorité essentielle. Dans le cadre du Plan intégré des RH à la paye, Services publics et Approvisionnement Canada, avec le soutien des ministères et des organismes résout les demandes en suspens liées à la paye. Services publics et Approvisionnement Canada continue de surveiller l'inventaire des demandes en suspens liées à la paye et ses progrès par rapport aux priorités et cibles établies. Le Plan intégré des RH à la paye est exhaustif et sera en plusieurs phases. Le Plan intégré est évolutif et il incorporera de l'analyse additionnelle au fur et à mesure que l'information deviendra disponible. La surveillance du progrès et des résultats de la mise en œuvre du Plan intégré sera effectuée à travers le cadre de gouvernance à l'échelle gouvernementale. Le plan de travail intégré préliminaire des RH à la paye pour la phase I sera finalisé d'ici décembre 2017.</p>
<p>1.112 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec l'appui de Services publics et Approvisionnement Canada et en partenariat avec les ministères et organismes, devrait faire un suivi et présenter des rapports sur le budget qui sera nécessaire pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • régler les problèmes de paye; • mettre en œuvre une solution durable dans l'ensemble des ministères et organismes. <p>(1.99-1.111)</p>	<p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada — Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec l'appui de Services publics et Approvisionnement Canada et en partenariat avec les ministères et organismes, déterminera l'estimation des coûts du système de paye Phénix pour le gouvernement du Canada d'ici la fin du mois de mai 2018. L'estimation des coûts inclura les coûts réels encourus jusqu'à maintenant, c'est-à-dire au mois de septembre 2017, ainsi que les coûts associés à la création et la mise en œuvre d'un cadre pour faire le suivi des coûts associés à la résolution des problèmes de paye et à la mise en œuvre d'une solution durable.</p>

Automne 2017

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

1. Les problèmes liés au système de paye Phénix
2. Les centres d'appels — Agence du revenu du Canada
3. Les services d'établissement pour les réfugiés syriens — Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
4. Les programmes de santé buccodentaire pour les Premières Nations et les Inuit — Santé Canada
5. La préparation des détenues à la mise en liberté — Service correctionnel Canada
6. Le Collège militaire royal du Canada — Défense nationale

Annexe — Coût des audits des sociétés d'État

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration d'Énergie atomique du Canada limitée,
Examen spécial — 2017

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration de la Commission de la capitale nationale,
Examen spécial — 2017