NON CLASSIFIÉ

Direction générale des services de vérification interne

Audit du réaménagement des effectifs

Novembre 2013

SP-1054-11-13F

Canada

Depuis le mois de juillet 2013, les désignations officielles du ministre et du ministère sont le ministre de l'Emploi et du Développement social et ministre du Multiculturalisme et le ministère de l'Emploi et du Développement social Canada (EDSC).

Le nom du ministère précédent, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), ne figure dans le présent rapport que dans un contexte historique.

Vous pouvez commander cette publication en communiquant avec :

Services d'édition
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
140, promenade du Portage
Portage IV, 10e étage
Gatineau (Québec)
K1A 0J9

Télécopieur : 819-953-7260
En ligne : http://www12.rhdcc.gc.ca/h.4m.2@-fra.jsp

Ce document est offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille, audiocassette, CD audio, fichiers texte sur disquette, fichier texte sur CD ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes qui utilisent un téléscripteur (ATS) peuvent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2011

Version papier
Nº de cat. : HS28-220/2013F
ISBN : 978-0-660-21506-8

Version PDF
Nº de cat. : HS28-220/2013F-PDF
ISBN : 978-0-660-21507-5

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques, mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :
de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@tpwgs-pwgsc.gc.ca

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF 1
1.0 RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX 3
1.1 Contexte 3
1.2 Portée et stratégie 3
1.3 Objectif de l'audit 4
1.4 Méthodologie 4
2.0 CONSTATATIONS DE L'AUDIT 5
2.1 Le cadre de gouvernance est adéquat 5
2.2 La conformité aux exigences est adéquate 6
2.3 Les mécanismes de surveillance et de production de rapports sont adéquats 8
3.0 CONCLUSION 9
4.0 ÉNONCÉ D'ASSURANCE 9
ANNEXE A : Glossaire 10
ANNEXE B : Critères d'évaluation de l'audit 11

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Emploi et Développement social Canada (EDSC) fonctionne dans un contexte de restrictions budgétaires depuis plusieurs années en raison d'initiatives pangouvernementales et de ses propres initiatives ministérielles visant à examiner ses dépenses de fonctionnement et de programmes et à moderniser le gouvernement. L'impact cumulatif prévu de ces initiatives est une réduction des ressources humaines du Ministère que l'attrition, à elle seule, ne pourra permettre de réaliser. Par conséquent, le Ministère travaille actuellement dans un contexte de réaménagement des effectifs (RE). Il y a réaménagement des effectifs lorsque l'administrateur général décide que les services d'un ou de plusieurs employés nommés pour une période indéterminée ne seront plus requis après une certaine date, en raison d'un manque de travail, de la suppression d'une fonction, de la réinstallation d'une unité de travail à un endroit où l'employé ne veut pas aller ou du transfert d'un travail ou d'une fonction à l'extérieur de la fonction publique.

Objectif de l'audit

L'audit avait pour objectif de fournir l'assurance que le Ministère procède au RE en conformité avec les politiques et les directives établies.

Sommaire des constatations principales

- Le Ministère a élaboré et mis en œuvre un cadre de gouvernance adéquat en matière de RE.
- La Direction générale des services de ressources humaines (DGSRH) a fourni, de façon satisfaisante, des conseils, des directives et un soutien fonctionnels en matière de gestion du RE.
- Le taux de conformité aux exigences de la Directive sur le RE et des politiques pertinentes était acceptable.
- En ce qui concerne les mesures de RE examinées, des justifications claires à l'appui des décisions concernant le RE ne figuraient pas toujours au dossier.
- Au moment de notre examen des dossiers, des numéros de poste qui auraient dû être supprimés dans le Système de gestion ministériel (SGM) suite à l'achèvement des mesures de RE n'avaient toujours pas été supprimés. Plusieurs postes n'avaient pas été libérés.
- Des mécanismes de surveillance et de production de rapports sont en place pour appuyer la mise en œuvre du RE.

Conclusion de l'audit

L'audit a permis de conclure que le Ministère a mis en œuvre le RE en conformité avec la Directive sur le RE ainsi qu'aux politiques afférentes, et que ses mécanismes de surveillance et de production de rapports en matière de RE étaient satisfaisants dans l'ensemble. L'audit a aussi permis de cerner des points à améliorer, comme les pratiques de tenue de dossier et les mises à jour au SGM.

Recommandations

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint (SMA), DGSRH :

- S’assure que tous les numéros de poste qui devraient avoir été abolis dans le SGM sont abolis.
- Fasse enquête au sujet des postes qui auraient dû être libérés mais qui ne le sont pas et apporte les corrections nécessaires.

1.0 RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

1.1 Contexte

Le Ministère fonctionne dans un contexte de restrictions budgétaires depuis plusieurs années en raison d'initiatives pangouvernementales comme l'examen des services administratifs, l'examen stratégique et le plan d'action pour la réduction du déficit et de ses propres initiatives de changements horizontaux complexes et importantes.[1] L'impact cumulatif prévu de ces initiatives est une réduction des ressources humaines du Ministère que l'attrition, à elle seule, ne pourra permettre de réaliser. Par conséquent, le Ministère travaille actuellement dans un contexte de RE.

Il y a RE[2] lorsque l'administrateur général décide que les services d'un ou de plusieurs employés nommés pour une période indéterminée ne seront plus requis après une certaine date, en raison d'un manque de travail, de la suppression d'une fonction, de la réinstallation d'une unité de travail à un endroit où l'employé ne veut pas aller ou du transfert d'un travail ou d'une fonction à l'extérieur de la fonction publique. La Directive sur le RE du Conseil national mixte (CNM) a été élaborée conjointement par l'employeur et les agents de négociation pour gérer le RE. L'objectif principal de la directive consiste à « optimiser les possibilités d'emploi pour les employés nommés pour une période indéterminée touchés par ce type de situation, en s'assurant que, dans toute la mesure du possible, on offre à ces employés d'autres possibilités d'emploi. »[3]

1.2 Portée et stratégie

L'audit a permis d'examiner les activités d'EDSC dans la gestion du RE d'un point de vue ministériel. Cet audit inclut, dans sa portée, toutes les mesures de RE prises entre avril 2011 et mars 2013.

L'audit n'a pas porté sur les points suivants :

- La stratégie de planification visant à définir les objectifs de réduction des ressources (décisions budgétaires indépendantes de la volonté d'EDSC);
- Les décisions sur la dotation en lien avec les processus de sélection des fonctionnaires aux fins de maintien en poste et de mise en disponibilité (SMPMD) (feront partie de l'audit de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*);
- Les effets du RE sur les activités d'EDSC et sa capacité de fournir les programmes et les services aux clients (prématuré);
- La comptabilité, la consignation et la divulgation de renseignements financiers relatifs aux réductions attribuables au RE (feront partie de l'audit des comptes publics);

---

[1] Ces initiatives comprennent : la transformation des activités de Services Canada, la modernisation de l'Assurance-emploi et de la Sécurité de la vieillesse, le Programme de renouvellement des services habilitants et le transfert à Services partagés Canada

[2] Définition tirée de la Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil national mixte

[3] Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil national mixte

- Les postes de cadre visés par les mesures de RE (en raison de leur nombre peu élevé et du fait qu'ils sont régis, de façon centralisée, par la DGSRH).

1.3 Objectif de l'audit

L'audit avait pour objectif de donner l'assurance que le Ministère procède au RE en conformité avec les politiques et les directives établies.

1.4 Méthodologie

Les techniques d'audit suivantes ont été utilisées :

- Examen de la documentation relative aux politiques, aux directives et aux processus applicables en matière de RE.

- Entrevues avec les gestionnaires et le personnel de la DGSRH qui appuient le processus relatif au RE, ainsi qu'avec d'autres intervenants, le cas échéant.

- Examen des dossiers d'un échantillon aléatoire stratifié de 172 mesures relatives au RE afin de confirmer si le Ministère respectait les dispositions en la matière. Étant donné que chaque mesure est assortie de divers droits, l'échantillon comprenait quatre sous-groupes de mesures relatives au RE :

    - Employés touchés – Employés qui ont été avisés par écrit que leurs services pourraient ne plus être requis.

    - Employés excédentaires/garantie d'une offre d'emploi raisonnable (GOER) – employés qui ont été avisés que leurs services ne seront plus requis, mais auxquels on a offert une GOER.
    - Employés optants –employés qui ont été avisés que leurs services ne seront plus requis et qui n'ont pas reçu une garantie d'offre d'emploi raisonnable.
    - Réinstallation d'une unité de travail – employés qui ont été avisés que leur unité de travail sera déplacée et qu'ils ont six mois pour décider s'ils veulent être réinstallés avec l'unité.

2.0 CONSTATATIONS DE L'AUDIT

2.1 Le cadre de gouvernance est adéquat

Cadre de gouvernance

Pour appuyer la mise en œuvre du RE par le ministère, la DGSRH a élaboré une grande variété de documents et de matériel de formation notamment des vidéos, des présentations , des graphiques d'acheminement, des trousses à l'intention des employés et des gestionnaires, ainsi que des séries de questions et de réponses. Cette documentation clarifiait le processus de RE et énonçait les rôles, les responsabilités et les mécanismes de reddition de compte à l'échelle du Ministère. Pour assurer un traitement uniforme des employés, la DGSRH a aussi créé des feuilles de contrôle indiquant, pour chaque type de situation de RE, la marche à suivre et l'information à conserver au dossier, et des gabarits à utiliser pour informer les employés de leur statut aux diverses étapes du processus. L'utilisation des gabarits était encouragée, mais n'était pas obligatoire.

L'équipe d'audit a examiné les documents et le matériel produit par la DGSRH et a constaté qu'ils étaient uniformes, compréhensibles, complets et conformes à l'information contenue dans la Directive sur le RE du CNM.

Conseils, Idirectives et soutien fonctionnels

La DGSRH a assigné des gestionnaires de cas aux gestionnaires et employés du Ministère. Les gestionnaires de cas étaient chargés de donner aux gestionnaires des conseils concernant leurs responsabilités et leur pouvoir en matière de RE, et de conseiller les employés au sujet de leur propre situation. Lors des entrevues qu'elle a réalisées avec les gestionnaires chargés de la mise en œuvre du RE, l'équipe d'audit a constaté que la majorité d'entre eux estimaient avoir bénéficié d'un soutien adéquat de la part de la DGSRH en ce qui a trait à l'exercice de leurs responsabilités relatives au RE et qu'ils étaient satisfaits des conseils et des directives fonctionnels qui leur avaient été fournis à cet égard.

Une minorité de gestionnaires ont cependant déclaré qu'ils ne recevaient pas toujours des conseils en temps utile et que le niveau et la qualité du soutien qui leur était fourni variaient. Ils ont souligné qu'ils devaient faire leurs propres recherches et essayer de comprendre par eux-mêmes la marche à suivre ou faire valider par un tiers indépendant les conseils qui leur étaient donnés.

Enfin, bon nombre de hauts dirigeants interviewés par l'équipe d'audit ont fait savoir que les employés de la DGSRH étaient, eux-mêmes, visés par le RE tandis qu'ils devaient prodiguer des conseils au reste du Ministère. Plusieurs d'entre eux ont souligné que l'inclusion de la DGSRH dans les premières vagues du processus de RE pourrait avoir été contreproductive.

2.2 La conformité aux exigences est adéquate

Conformité aux exigences

L'équipe d'audit a effectué un examen des dossiers qui consistait notamment à évaluer si les mesures de RE prises à l'égard des employés du Ministère étaient conformes à la Directive sur le RE et aux politiques pertinentes.

L'examen des dossiers a permis de constater que le Ministère s'acquittait de ce mandat avec un taux de conformité acceptable[4], en termes d'exécution des processus et de respect des délais établis dans la Directive sur le RE. Ainsi, les avis relatifs au statut de RE avaient été fournis aux employés par écrit, portaient la signature du cadre de direction subdélégataire approprié et étaient exacts en ce qui concerne le délai à respecter. Les employés avaient répondu à ces avis dans le délai imparti. Nous n'avons constaté qu'un seul cas où un employé avait communiqué sa décision dans le délai imparti mais avait ensuite demandé de la modifier après l'expiration du délai (sa demande a été acceptée pour des raisons d'ordre humanitaire). Les cas de non-conformité qui ont été relevés durant l'examen des dossiers découlaient d'erreurs d'interprétation de la part de gestionnaires de cas ou de l'acceptation, de la part de la direction, de décisions que des employés avaient communiqué verbalement, sans que la direction s'assure ensuite que ces décisions lui soient confirmées par écrit.

La Directive sur le RE précise que le Ministère doit examiner la situation de chaque employé touché[5] chaque année, ou plus tôt, à partir de la date de l'avis initial l'informant de son statut d'employé touché. Le Ministère doit également déterminer si l'employé doit conserver ou non son statut d'employé touché et en aviser l'employé, par écrit, dans les cinq jours ouvrables suivant la décision. Nous avons constaté que, dans deux dossiers sur 73, ce délai n'a pas été respecté. Le Ministère a déjà pris des mesures pour corriger la situation. Le Comité de la gestion ministérielle (CGM) a convenu, le 12 juin 2013, qu'un examen du statut de tous les employés touchés restants sera effectué dans un délai de trois mois.

Justifications à l'appui des décisions concernant le RE

Dans la plupart des dossiers d'employés examinés par l'équipe d'audit, les mesures de RE étaient assorties d'une justification claire à l'appui de la décision consignée au dossier. Toutefois, certains dossiers ne contenaient pas divers documents nécessaires pour permettre à l'équipe d'audit :

- de comprendre le bien-fondé de la décision : l'équipe d'audit a estimé que cette omission présentait un risque faible;
- ou de déterminer sans ambiguïté si certaines des dispositions de la Directive sur le RE ou des politiques pertinentes avaient ou non été appliquées dans le cas de l'employé en question : l'équipe d'audit a estimé que cette omission présentait un risque modéré.

---

[4] Aucun processus ne peut être exempt de toute erreur. Notre échantillon était fondé sur l'hypothèse qu'un taux acceptable d'erreurs (non-conformité) est de 5 %. Les résultats des vérifications de dossiers ont montré un taux de non-conformité de 3 %. Ce taux se situe dans l'intervalle de confiance de 95 % établi pour la taille de notre échantillon, ce qui confère un poids statistique à notre affirmation selon laquelle l'ensemble des mesures de RE a un taux de non-conformité de 5 %.

[5] Par employé touché on entend un employé qui a été avisé que ses services pourraient ne plus être requis. Un tel employé n'est pas dans une situation officielle de RE.

La plupart des omissions présentaient une faible exposition au risque et portaient sur des dossiers d'employés touchés, soit des employés qui avaient été avisés qu'il se pourrait que leurs services ne soient plus requis mais qui n'étaient pas visés par une situation officielle de RE. Il s'agissait de dossiers qui ne renfermaient pas toute l'information requise pour bien comprendre pourquoi le statut d'« employé touché » avait été annulé.

Deux dossiers présentaient une exposition modérée au risque : un dossier d'employé optant dans lequel il manquait la lettre avisant l'employé qu'il était dans une situation officielle de RE avec statut d'employé optant; et un dossier de relocalisation dans lequel rien n'indiquait que la gestion avait fourni à l'employé les options de RE qui s'offraient à lui.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la DGSRH avait dressé des listes de contrôle pour la tenue des dossiers de RE, mais leur utilisation par les gestionnaires de cas n'était pas obligatoire.

Plusieurs organismes externes ont manifesté leur intérêt à exécuter des mandats d'audit sur la mise en œuvre du RE. Il serait donc souhaitable que la DGSRH envisage de regrouper, dans le dossier de RE de chaque employé visé par une situation de RE, tous les documents concernant ce dernier et à rendre l'utilisation de la feuille de contrôle obligatoire pour toute nouvelle mesure de RE.

Mises à jour dans le SGM

Lorsque les services d'un employé ne sont plus requis au-delà d'une ceratine date en raison d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction, un mécanisme devrait être en place pour assurer l'abolition, dans le SGM du Ministère, du poste en question dès que la mesure de RE est terminée.

L'échantillon retenu pour l'audit comprenait 71 dossiers où les services d'un employé n'étaient plus requis en raison d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction. L'équipe d'audit a toutefois constaté que pour 35 de ces dossiers (49 %), le numéro du poste n'avait pas été aboli dans le SGM. De plus, pour 4 des 35 dossiers (11 %), le poste qui aurait dû être aboli dans le SGM était occupé. Il s'agissait, en l'occurrence, de postes occupés par un autre employé ou dont le titulaire avait été affecté à un autre centre de responsabilité, mais en conservant le même numéro de poste.

Au cours de l'étape de la production du rapport d'audit, l'équipe d'audit a appris que la DGSRH allait faire enquête pour savoir pourquoi des postes n'avaient pas été abolis dans le SGM alors qu'un mécanisme avait été établi à cette fin.

Recommandation

1) Il est recommandé que le SMA, DGSRH :
   - S'assure que tous les numéros de poste qui devraient avoir été abolis dans le SGM sont abolis.
   - Fasse enquête au sujet des postes qui auraient dû être libérés mais qui ne le sont pas et apporte les corrections nécessaires.

Réponse de la direction

La DGSRH accepte la recommandation et effectuera un examen pour s'assurer que tous les postes d'employés excédentaires et d'employés optants ont effectivement été abolis ou qu'ils ont déjà été signalés pour abolition dans le SGM. La DGSRH examinera et mettra à jour le processus actuel pour identifier les postes d'employés excédentaires et d'employés optants qui doivent être supprimés et elle veillera à ce que les postes en question soient soumis en temps opportun à la classification en vue de leur abolition.

2.3 Les mécanismes de surveillance et de production de rapports sont adéquats

Mécanismes de surveillance et de production de rapports

La surveillance interne et la production de rapports externes à l'appui de la mise en œuvre du RE étaient appropriées.

Les entrevues réalisées au sein de la DGSRH ont permis de constater ce qui suit :

- Les cas individuels faisaient l'objet d'un suivi à l'aide de chiffriers électroniques;
- La Direction générale de l'agent principal des finances a fait le suivi des répercussions financières du RE; la DGSRH lui a fourni les renseignements mais n'a pas été informée des résultats;
- Des rapports ont été faits régulièrement au Conseil de gestion du portefeuille (CGP) et au CGM, de même qu'aux syndicats et aux organismes centraux.

Un examen des procès-verbaux du CGP a permis de constater la participation de ce dernier aux stratégies et plans de RE du Ministère, de même qu'à la surveillance des activités entreprises par la DGSRH pour appuyer la mise en œuvre du RE en 2011. Les données relatives à la surveillance continue par le CGP des progrès et de l'état du RE s'arrêtent quelque part vers le milieu de 2012 (année civile).

Un examen des procès-verbaux du CGM ainsi que des présentations qui lui ont été faites ont permis de constater que le CGM a suivi activement la mise en œuvre du RE à EDSC tout au long de 2012 et 2013. La surveillance visait à comprendre la situation actuelle du RE et à évaluer les problèmes qui se présentaient, d'une part, et à essayer d'anticiper la suite du processus de RE au sein du Ministère, d'autre part. Des recommandations ont été faites au CGM en vue de régler les problèmes de RE qui étaient portés à son attention.

La DGSRH a informé l'équipe d'audit que des rapports étaient présentés régulièrement au Secrétariat du Conseil du Trésor et à d'autres organismes centraux. Elle a fourni des exemples de rapports qu'elle leur transmettait, notamment un rapport trimestriel sur l'activité sur le marché du travail et un rapport instantané aux gestionnaires sur le RE, fourni toutes les deux semaines en 2012 et durant la première partie de l'année 2013. De plus, un avis officiel était donné au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines avant l'annonce de toute situation de réaménagement des effectifs qui

risquait de toucher au moins six employés nommés pour une période indéterminée, comme l'exige la Directive sur le RE.

3.0 CONCLUSION

L'audit a permis de conclure que le Ministère a mis en œuvre le RE en conformité avec la Directive sur le RE ainsi qu'aux politiques afférentes, et que ses mécanismes de surveillance et de production de rapports en matière de RE étaient satisfaisants dans l'ensemble. L'audit a aussi permis de cerner des points à améliorer, comme les pratiques de tenue de dossier et les mises à jour au SGM.

4.0 ÉNONCÉ D'ASSURANCE

Selon notre jugement professionnel, les procédures d'audit appliquées et les éléments probants recueillis sont suffisants et appropriés pour confirmer l'exactitude des constatations présentées dans ce rapport. Les conclusions ont été fondées sur une observation et une analyse des situations qui existaient au moment de la vérification par rapport aux critères de l'audit. Les conclusions ne s'appliquent qu'à l'audit du RE et aux mesures de RE prises entre avril 2011 et mars 2013. Les éléments probants ont été recueillis conformément aux *Normes relatives à la vérification interne* au sein du gouvernement du Canada et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*.

ANNEXE A : Glossaire

SMA	Sous-ministre adjoint
CCOC	Centre de conception organisationnelle et de classification
CMC	Comité de la gestion ministérielle
SGM	Système de gestion ministériel
EDSC	Emploi et Développement social Canada
GOER	Garantie d'offre d'emploi raisonnable
DGSRH	Direction générale des services de ressources humaines
DION	Division des initiatives opérationnelles nationales
CNM	Conseil national mixte
PMB	Conseil de gestion du portefeuille
SMDMD	Sélection aux fins de maintien en poste ou de mise en disponibilité
RE	Réaménagement des effectifs
SRE	Stratégies relatives à l'effectif

ANNEXE B : Critères d'évaluation de l'audit

Critères de l'audit Attentes à l'égard du Ministère :	Note
Il a défini et communiqué les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte à l'échelle du Ministère.	●
Il a fourni en temps opportun des conseils, des directives et un soutien fonctionnels.	●
Il s'est conformé aux politiques et directives relatives au RE.	◎
Il a préparé et documenté les justifications à l'appui des décisions concernant le RE.	◎
Il surveille les progrès d'EDSC.	●
Il fait régulièrement rapport sur le rendement du Ministère et prend les mesures correctrices qui s'imposent.	●

✪ = Pratique exemplaire
● = Les contrôles sont suffisants; exposition faible au risque
◎ = Des contrôles sont en place, mais ils pourraient être renforcés; exposition modérée au risque
○ = Absence de contrôles clés; exposition élevée au risque