LE PROBLÈME DE PAYE PHÉNIX

ENSEMBLE POUR UNE SOLUTION

Sénat | Senate
Canada

Rapport du Comité sénatorial permanent
des finances nationales

L'honorable Percy Mockler, président
L'honorable Mobina S.B. Jaffer, vice-présidente
L'honorable André Pratte, vice-président

JUILLET 2018

Renseignements :
Par courriel : *NFFN@sen.parl.gc.ca*
Par la poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : *www.senate-senat.ca/*
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #NFFN

This report is also available in English.

SÉNAT | SENATE
CANADA

Table des matières

Membres du comité 3
Ordre de renvoi 5
Résumé 6
Recommandations 8
Introduction 9
Pourquoi remplacer le système de rémunération de la fonction publique? 11
Les étapes ayant mené à la création de Phénix 12
Les problèmes de Phénix 13
L'expérience des ministères 15
A. Service correctionnel Canada 15
B. Statistique Canada 16
Le lancement de Phénix 16
Que s'est-il passé? 17
Impact sur les employés de la fonction publique 18
Impact sur les déclarations de revenus 19
Visite au Centre de paye de Miramichi 20
A. Formation et supervision des employés 20
B. Moral des employés du Centre de paye 20
C. Problèmes techniques signalés par les employés du Centre de paye 21
D. Modèle groupé 22
E. Solutions proposées par les employés du Centre de paye 22
F. Éliminer ou conserver Phénix 22
Culture de la fonction publique 23
Les prochaines étapes 24
A. Soutien aux employés 24
B. Stabilisation de Phénix 26
C. Coûts 27
D. Solutions provisoires 28
E. Remplacement de Phénix 29
Conclusion 30

Annexe A – Témoins ayant comparu devant le comité 32
Annexe B – Capacité et emplacements du Centre des services de paye de la fonction publique 34

Membres du comité

Les honorables sénateurs :

*Percy Mockler, président

*Mobina S.B. Jaffer, vice-présidente

*André Pratte, vice-président

Raynell Andreychuk

Doug Black

Anne C. Cools

Joseph Day

Marty Deacon

Nicole Eaton

Elizabeth Marshall

Lucie Moncion

Richard Neufeld

*Membre du Sous-comité du programme et de la procédure

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare, ou Grant Mitchell), Larry W. Smith (ou Yonah Martin), Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer), Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :

Les honorables sénateurs Pierre J. Dalphond et Éric Forest

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Sylvain Fleury et Alex Smith, analystes

Direction des comités du Sénat :

Gaëtane Lemay, greffière du comité

Louise Martel, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Marcy Galipeau, chef, Communications stratégiques

Josiane St-Amour, designer graphique

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 janvier 2016 :

L'honorable sénateur Campbell propose, appuyé par l'honorable sénatrice Ringuette,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales, conformément à l'article 12-7(5) du Règlement, soit autorisé à examiner les questions qui pourraient survenir occasionnellement concernant les prévisions budgétaires du gouvernement en général, notamment les comptes publics, les rapports du vérificateur général et les finances publiques;

Que le comité fasse rapport au Sénat le 31 décembre 2017 au plus tard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

***

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 5 décembre 2017 :

L'honorable sénateur Mockler propose, appuyé par l'honorable sénatrice Raine,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 27 janvier 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant son étude sur les questions qui pourraient survenir occasionnellement concernant les prévisions budgétaires du gouvernement en général, notamment les comptes publics, les rapports du vérificateur général et les finances publiques, soit reportée du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2019.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La greffière du Sénat,

Nicole Proulx

Résumé

Avec l'Initiative de transformation de l'administration de la paye du gouvernement fédéral, qui a mené à l'adoption du système de paye Phénix, plus de la moitié des 290 000 fonctionnaires fédéraux ont connu des problèmes de rémunération, qui leur causent beaucoup d'anxiété, de stress et de difficultés. Au lieu d'économiser 70 millions de dollars par an grâce à la centralisation des opérations de la paye, le gouvernement devra assumer des dépenses imprévues de quelque 2,2 milliards de dollars. À tous points de vue, le système de paye Phénix s'est soldé par un échec.

Afin d'examiner les causes de cet échec, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a tenu huit réunions où il a entendu 28 témoins, dont le vérificateur général du Canada, des représentants syndicaux, des hauts fonctionnaires de différents ministères et organismes, des porte-parole d'IBM, la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement, ainsi que le greffier du Conseil privé. Le Comité s'est également rendu au Centre des services de paye de la fonction publique à Miramichi, au Nouveau-Brunswick (ci-après le Centre de paye).

En 2009, Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) a entamé des démarches pour remplacer le système de paye désuet et vieux de 40 ans du gouvernement du Canada par un système commercial automatisé et prêt à l'emploi. Le Ministère a retenu les services d'IBM pour adapter le système à ses besoins, lequel a été baptisé Phénix. Le Ministère cherchait en même temps à regrouper les opérations de la paye dans un seul centre de paye. Ensemble, ces deux projets ont donné lieu à l'Initiative de transformation de l'administration de la paye, qui était dotée d'un budget de 310 millions de dollars, dont 155 millions affectés à la création et au déploiement du nouveau logiciel de paye. L'Initiative était censée faire économiser 70 millions de dollars par an du fait de l'abolition de 650 postes, de l'automatisation des processus de paye et de l'élimination des saisies de données en double.

Or, dès le lancement de Phénix au début 2016, les problèmes ont commencé à surgir. Ils se sont accumulés les deux années suivantes à tel point que, à la fin de mai 2018, le Centre de paye accusait un arriéré de près de 600 000 demandes d'interventions de paye. Pour régler ces problèmes, SPAC a dû embaucher presque 1 000 personnes et payer des frais additionnels à IBM afin que l'entreprise apporte des modifications majeures au logiciel.

Les causes de cet échec sont multiples, notamment l'incapacité à gérer le système de paye de manière intégrée avec les processus des ressources humaines, le choix de ne pas mener de projet-pilote, la suppression, pour respecter les budgets, de fonctions de traitement essentielles, la mise à pied de conseillers en rémunération chevronnés et le déploiement d'un système de paye qui n'était pas prêt.

Il nous a été dit que la situation s'est quelque peu améliorée au Centre de paye, en partie grâce à l'instauration du « modèle groupé », c'est-à-dire des équipes de conseillers en rémunération chargés d'assurer des services à des ministères particuliers. Toutefois, il a été signalé par ailleurs que ces conseillers n'ont pas été formés adéquatement et que le système de paye Phénix connaît encore bien des ratés et nécessite de nombreuses interventions manuelles.

Il ne sera pas aisé de régler les problèmes du système Phénix. Dans notre rapport, nous formulons cinq recommandations quant à la façon dont le gouvernement peut arriver à des solutions :

1. Nous sommes d'avis qu'à court terme, le gouvernement doit soutenir ses employés en déterminant l'ordre de priorité pour le traitement des demandes de paye en suspens et en établissant des cibles concernant le délai de traitement de ces demandes.
2. Le gouvernement devrait aussi évaluer si les conseillers en rémunération et les employés des ressources humaines sont en nombre suffisant et adéquatement formés.
3. Afin d'assurer une reddition de comptes et une transparence constantes, le gouvernement devrait faire rapport tous les ans sur les coûts associés à Phénix.
4. À moyen terme, le gouvernement devrait examiner si d'autres solutions conviendraient mieux aux ministères présentant des besoins complexes au chapitre de la rémunération (comme le travail par quarts), plutôt qu'un système de paye centralisé.
5. À long terme, le gouvernement devrait expliquer au Parlement les options envisagées pour remplacer Phénix, leurs coûts et les mesures prévues afin de ne pas reproduire les ratés de Phénix.

Enfin, et c'est sans doute le plus important, nous sommes consternés que cet important projet ait été mené sans plus de surveillance indépendante, entre autres de la part des organismes centraux, et que personne n'ait assumé la responsabilité ni n'ait été tenu de rendre des comptes pour le fiasco de Phénix. Nous estimons qu'il faut remédier à un problème de culture sous-jacent. Le gouvernement doit passer d'une culture où l'on minimise les mauvaises nouvelles et esquive les responsabilités, pour adopter une culture favorable à la mobilisation des employés, à la rétroaction et à la collaboration.

Recommandations

Recommandation 1
Que Services publics et Approvisionnement Canada établisse les priorités dans le traitement des demandes d'interventions de paye en attente, ainsi que des cibles de délai de traitement pour celles-ci.

Recommandation 2
Que le gouvernement réévalue si les conseillers en rémunération et les employés des ressources humaines sont en nombre suffisant et s'ils reçoivent, ainsi que les fonctionnaires en général, une formation adéquate.

Recommandation 3
Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, dans son rapport sur les résultats ministériels, rende compte tous les ans au Parlement des coûts totaux associés à Phénix assumés par le gouvernement.

Recommandation 4
Que Services publics et Approvisionnement Canada étudie la possibilité d'avoir recours à d'autres solutions de paye pour les ministères et organismes dont les règles de paye complexes rendent difficile l'utilisation de Phénix.

Recommandation 5
Que, avant de se lancer dans une future initiative de transformation de la paye, Services publics et Approvisionnement Canada soumette au Parlement un rapport présentant les options envisagées pour remplacer Phénix, y compris le coût de chacune d'elles, les incidences escomptées sur les employés, ainsi que les mesures de gestion de projet et de surveillance prévues afin d'éviter de reproduire les ratés de Phénix.

Introduction

Le gouvernement fédéral a plus de 290 000 employés à rémunérer dans 101 ministères et organismes, pour une masse salariale annuelle de 22 milliards de dollars. Avec 105 conventions collectives et contrats de travail qui totalisent 80 000 règles de paye, toute tentative de réforme du système de paye fédéral s'annonçait complexe. Cependant, personne ne s'attendait à un tel désastre devant l'Initiative de transformation de l'administration de la paye, qui prévoyait notamment l'élaboration du système Phénix et la centralisation de l'administration de la rémunération.

Plus de deux ans après le déploiement du système de paye Phénix, les employés du gouvernement fédéral continuent à vivre des problèmes liés à leur paye, qui ont trop souvent d'importantes répercussions. De plus, la situation se détériore depuis le lancement de Phénix en février 2016 et, malgré des dépenses de près d'un milliard de dollars (voir la figure 1), le gouvernement fédéral n'a pas encore trouvé de solution définitive. Selon Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), 596 000 demandes d'interventions de paye étaient en attente au Centre de paye au 30 mai 2018.

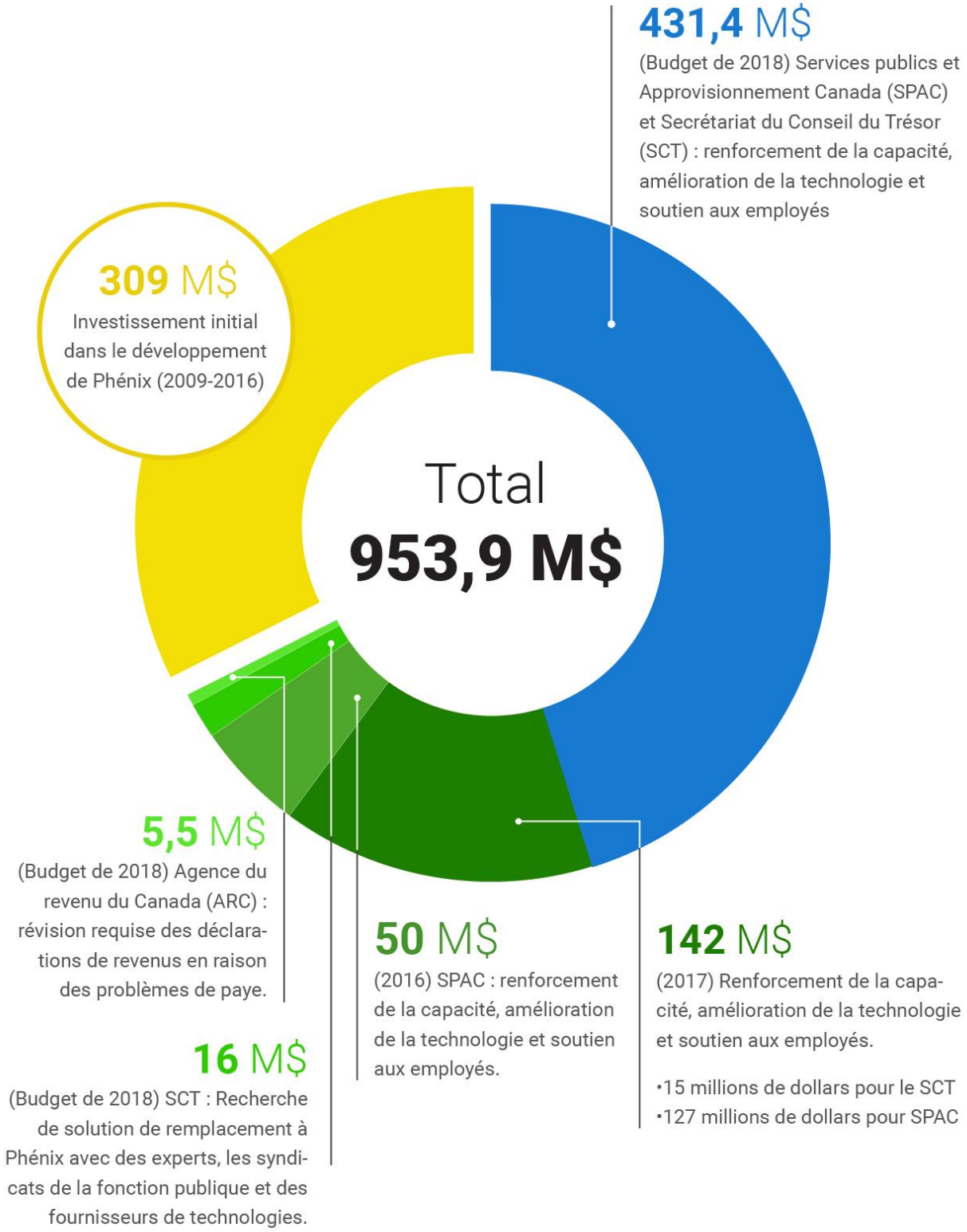
Touché par les nombreuses histoires relatant des faits vécus par des employés victimes des problèmes du système de paye Phénix et à la suite du premier de deux rapports du vérificateur général du Canada sur le sujet, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a décidé d'étudier la question de façon plus approfondie.

Au cours de huit réunions tenues entre le 31 janvier et le 20 juin 2018, notre comité a entendu 28 témoins, dont le vérificateur général du Canada, des représentants de trois organisations syndicales représentant plus de 200 000 employés du gouvernement fédéral, des responsables du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et de SPAC, ainsi que des représentants de la société Goss Gilroy et d'IBM Inc. Notre comité a envoyé le 7 mai 2018 une délégation de quatre sénateurs au Centre de services de la paye de Miramichi, au Nouveau-Brunswick, en mission d'étude. Cette visite avait pour objectif premier de nous permettre de rencontrer des employés du centre de paye afin d'obtenir leurs témoignages.

Notre comité remercie les nombreuses personnes qui ont pris le temps et fait l'effort de comparaître devant lui. Un remerciement tout particulier aux employés du Centre de paye de Miramichi qui ont généreusement partagé leurs expériences; vos témoignages nous sont précieux. Grâce aux renseignements obtenus, notre comité comprend mieux les problèmes entourant la mise en œuvre du système de paye Phénix et ses répercussions.

Dans ce rapport, notre comité se penche sur la conception du système de paye Phénix, résume les divers points de vue et préoccupations qu'il a entendus et formule des recommandations pour aider le gouvernement à régler les problèmes du système Phénix.

Figure 1 – Investissements passés et prévus dans le système Phénix



Source : Figure préparée à partir de données tirées de Services publics et Approvisionnement Canada, *Investissements dans Phénix*.

Pourquoi remplacer le système de rémunération de la fonction publique?

La rémunération est un élément central de la gestion des ressources humaines. Les employés s'attendent à être payés le bon montant au bon moment par leur employeur. La rémunération des quelque 290 000 employés du gouvernement fédéral est complexe. En tout, la fonction publique fédérale est régie par plus de 105 conventions collectives totalisant plus de 80 000 règles de paye[1]. Le système de paye du gouvernement du Canada, sous la responsabilité de SPAC, verse annuellement environ 22 milliards de dollars[2] en salaire, ce qui en fait le plus important administrateur de paye au Canada.

En 2007, de nombreux fonctionnaires se plaignaient des longs retards dans le traitement de leur paye alors traitée par le Système régional de paye, un système vieux de 40 ans. La même année, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada indiquait dans son rapport ministériel sur le rendement que :

> **« Les systèmes de paye et de pensions actuels sont fondés sur une technologie désuète et leur fonctionnement repose sur l'expertise d'employés qui prendront leur retraite au cours des prochaines années. Les processus opérationnels sont complexes et fortement tributaires de l'intervention humaine[3]. »**
>
> **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Rapport sur le rendement 2006-2007**

De plus, en mai 2008, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes recommandait que « le gouvernement soutienne activement les initiatives de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au plan de la modernisation de l'infrastructure technologique des systèmes de paye en lui fournissant les ressources nécessaires et en établissant un échéancier jalonné d'objectifs mesurables[4]. »

Dans ces circonstances et devant l'évidence de la vétusté de l'infrastructure technologique de son système de paye, le gouvernement a décidé d'élaborer un plan d'action pour mettre à niveau son système de rémunération et en améliorer l'efficience.

---

[1] Bureau du vérificateur général du Canada, *Les problèmes liés au système de paye Phénix*, *Rapport 1* des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada.
[2] Bureau du vérificateur général du Canada, *La création et le déploiement du système de paye Phénix*, *Rapport 1* des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada.
[3] Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Rapport sur le rendement 2006-2007*.
[4] Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Payer nos employés(es) à leur juste valeur*, mai 2008.

Les étapes ayant mené à la création de Phénix

En **2009**, le gouvernement du Canada a commencé la transformation des processus d'administration de la paye pour ses 290 000 employés répartis dans 101 ministères et organismes. SPAC est depuis le début le principal responsable de cette initiative qui a deux objectifs :

- remplacer le système de paye utilisé par tous les ministères et organismes par un système plus automatisé;
- regrouper les services de la paye de 46 ministères et organismes employant près de 70 % des fonctionnaires fédéraux.

Cette initiative était dotée d'un budget de 310 millions de dollars, dont 155 millions pour la création et le déploiement du nouveau logiciel de paye.

SPAC a arrêté son choix sur un logiciel de paye commercial PeopleSoft, qui devait être adapté en fonction des besoins précis du gouvernement. Le Ministère a appelé ce système « Phénix ». En **juin 2011**, au terme d'un appel d'offres public, SPAC a confié à IBM le mandat d'aider le Ministère à concevoir, à personnaliser, à intégrer et à déployer le nouveau logiciel pour remplacer l'ancien système de paye du gouvernement. Sandy Moir, directrice associée de Goss Gilroy qui a évalué l'initiative de transformation de la paye, a expliqué pourquoi IBM était le seul soumissionnaire.

> **« Le gouvernement fédéral […] avait déjà décidé qu'il voulait utiliser PeopleSoft. Ce n'est pas IBM qui a suggéré ce logiciel. Le gouvernement cherchait un intégrateur de systèmes qui pourrait mettre en œuvre PeopleSoft au sein du gouvernement du Canada en suivant une démarche très précise. Je crois que les soumissionnaires ont étudié ces exigences et ce qu'on leur demandait de réaliser, et ont tout simplement décidé qu'ils ne voulaient pas entreprendre ce projet[5]. »**
>
> **Sandy Moir, directrice associée, Goss Gilroy Inc.**

En **mai 2012**, SPAC a commencé à regrouper les conseillers en rémunération de 46 ministères et organismes au nouveau Centre de paye à Miramichi, au Nouveau-Brunswick. À ce moment, 146 employés installés temporairement dans le centre

---

[5] *Témoignages*, 27 mars 2018.

commercial de Miramichi ont commencé à offrir des services de paye au moyen du Système régional de paye.

Au **début de 2016**, les postes de 1 200 conseillers en rémunération au sein de 46 ministères et organismes ont été éliminés pour être remplacés par 460 conseillers et 90 employés de soutien au Centre de paye de Miramichi.

Environ 800 conseillers en rémunération répartis dans les 55 autres ministères et organismes ont conservé leur emploi et continué à traiter la paye des employés de leurs ministères en utilisant le nouveau système de paye Phénix.

Par cette initiative, le gouvernement prévoyait réaliser des économies d'environ 70 millions de dollars par année à compter de l'exercice 2016-2017, en raison de :

- la suppression d'environ 650 postes, principalement de conseillers en rémunération;
- l'automatisation de nombreux processus de paye manuels;
- l'élimination de la saisie et du traitement en double des données[6].

Les problèmes de Phénix

En février 2016, 34 ministères et organismes ont été pris en charge dans Phénix. Malgré de nombreux problèmes et les mises en garde des employés et des syndicats, 67 ministères se sont ajoutés en avril 2016. Lors de son témoignage devant notre comité, Michael Ferguson, le vérificateur général du Canada, a indiqué que les problèmes de Phénix se sont manifestés dès que le système de paye a été déployé en février 2016 et n'ont fait qu'augmenter par la suite[7].

Comme l'indique la figure 2, peu avant la mise en œuvre de Phénix, au 31 janvier 2016, 95 589 interventions de paye étaient en attente de traitement au Centre de paye, soit plus du double du nombre de l'année précédente. Selon le vérificateur général du Canada, au fur et à mesure que des ministères et organismes transféraient leurs dossiers de paye et les demandes connexes au Centre de paye, le nombre d'opérations en attente augmentait de façon exponentielle.

De l'avis de Jean Goulet, directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada, le problème découle du manque d'expérience, d'expertise et de formation des 460 conseillers en rémunération du Centre de paye de Miramichi. Selon lui, très peu des 1 200 conseillers en rémunération qui avaient reçu un avis de perte d'emploi ont accepté d'aller travailler à Miramichi. Le gouvernement a donc dû embaucher de nombreux employés peu expérimentés.

Lors de la visite de notre comité au Centre de paye, les employés ont expliqué que les dossiers de payes transférés au Centre de paye étaient souvent incomplets, ce qui a causé bien des problèmes aux employés du Centre de paye ainsi que des délais supplémentaires pour le traitement des opérations de paye des employés affectés.

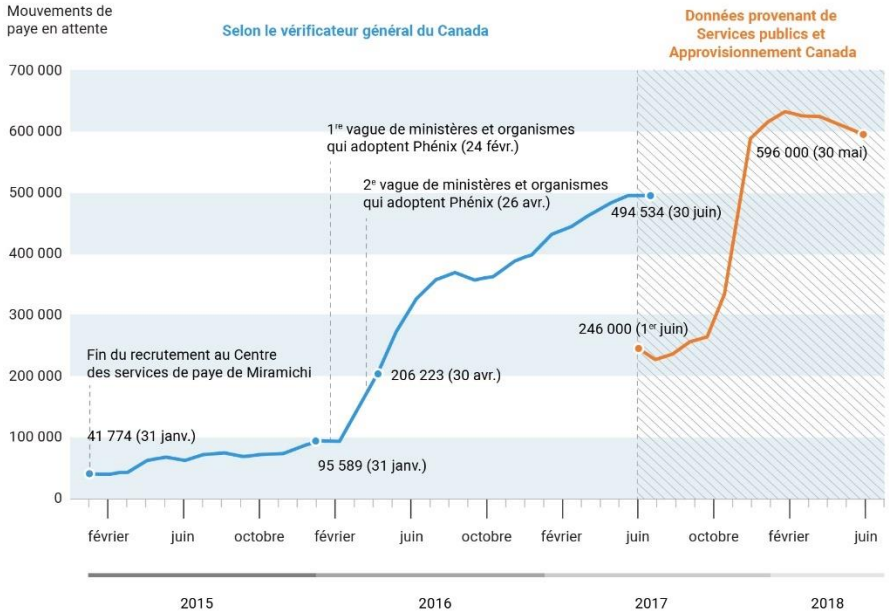
---

[6] Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 1 — Les problèmes liés au système de paye Phénix*.
[7] *Témoignages*, 31 janvier 2018.

Selon le rapport du vérificateur général du Canada, au 30 juin 2017, le nombre de fonctionnaires dont une demande d'intervention de paye était en attente avait quadruplé pour atteindre 152 517, tandis que les demandes d'interventions de paye avaient quintuplé pour totaliser 494 534[8] (voir la figure 2). Pourtant, le Tableau de bord du Centre des services de paye de la fonction publique indique, pour la même période, 326 000 mouvements de paye en attente. Le vérificateur général souligne que le nombre de demandes d'interventions de paye en attente était d'environ 29 % plus élevé que le nombre communiqué par SPAC.

Cette affirmation ne surprend pas notre comité puisque, lors de la visite au Centre de paye, des employés nous ont indiqué que des milliers de mouvements de paye n'avaient pas été divulgués par le Tableau de bord du Centre des services de paye. Certains employés du Centre de paye vont même jusqu'à affirmer que, selon eux, plus de 90 % des payes générées par Phénix contiendraient au moins une erreur.

Figure 2 – Nombre de demandes d'interventions de paye en attente au Centre de paye de la fonction publique de janvier 2015 à mai 2018



Source : Graphique préparé à l'aide de données tirées de Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 1 — Les problèmes liés au système de paye Phénix*; et Services publics et Approvisionnement Canada, *Tableau de bord du Centre des services de paye de la fonction publique*, mai 2018.

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada, en juin 2017, le montant total des erreurs dans la rémunération des fonctionnaires s'élevait à 520 millions de dollars. Ce montant comprenait :

- 228 millions de dollars dus à 51 000 fonctionnaires qui ont été sous-payés;

[8] Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 1 — Les problèmes liés au système de paye Phénix*.

- 295 millions de dollars dus à l'État par 59 000 fonctionnaires qui ont été trop payés[9].

De plus, même si SPAC s'était engagé à traiter en priorité les demandes d'interventions de paye ayant une incidence financière élevée (100 $ ou plus), l'audit a permis de constater que plus de la moitié des demandes avaient une telle incidence, et que leur proportion ne cessait de croître.

Notre comité constate que la situation s'est encore détériorée après la fin de l'audit du vérificateur général du Canada, le 30 juin 2017. En effet, au 24 janvier 2018, 633 000 demandes d'interventions de paye étaient en attente, ce qui représente une augmentation de 28 %. Signe encourageant, SPAC a réussi depuis à graduellement réduire ce nombre, qui s'établissait à 596 000 au 30 mai 2018.

Notons que le Centre de paye a réussi à traiter 11 000 mouvements de paye de plus qu'il en a reçus au cours des deux périodes de paye du mois de mai, et 37 000 de plus qu'il en a reçus au total au cours des quatre derniers mois[10]. À ce rythme, il faudrait un peu plus de cinq ans et quatre mois pour traiter l'ensemble des opérations actuellement en attente.

L'expérience des ministères

Pour mieux comprendre comment les ministères ont fait face aux ratés de Phénix, nous avons entendu le représentant d'un ministère desservi par le Centre de paye, soit Service correctionnel Canada, ainsi qu'un autre qui a conservé ses conseillers en rémunération sur place, Statistique Canada.

A. Service correctionnel Canada

Selon Nick Fabiano, commissaire adjoint par intérim, Gestion des ressources humaines de Service correctionnel Canada, la mise en œuvre de Phénix a eu des répercussions négatives importantes pour son organisation. Les défis rencontrés depuis la mise en œuvre du système de paye Phénix sont multiples et, afin d'alléger la charge financière des employés, Service correctionnel Canada doit verser une centaine d'avances de salaire d'urgence et de paiements prioritaires à chaque période de paye. Plus de 12 000 des 18 000 employés du ministère ont un dossier ouvert au Centre de paye comprenant, pour la plupart, plusieurs problèmes liés à la paye. Au moment de son témoignage, M. Fabiano affirmait que la situation ne s'améliorait pas.

Les erreurs ne sont pas corrigées parce que le système de paye n'a pas été programmé pour prendre en charge les données relatives aux quarts de travail, aux horaires variables, aux primes d'éloignement et aux heures supplémentaires. De plus, au moment du transfert des services de paye au Centre de Miramichi, tous les employés qui s'occupaient de la paye de Service correctionnel Canada ont perdu leur emploi. Compte tenu de la complexité de la paye de ce ministère, plus des deux tiers des salariés ont eu des erreurs sur leur paye.

---

[9] *Ibid*.
[10] Tableau de bord du Centre des services de paye de la fonction publique, 30 mai 2018.

B. Statistique Canada

Statistique Canada a conservé ses conseillers en rémunération et, selon ses responsables, l'organisme a pu limiter les problèmes liés à Phénix.

Selon Monia Lahaie, statisticienne en chef adjointe, Services intégrés, et dirigeante principale des finances à Statistique Canada, 20 % des 7 500 employés de Statistique Canada ont eu un problème lié à leurs payes et ce nombre est en baisse. Elle a avancé que l'une des raisons de cette bonne performance relative est que l'organisation a gardé en poste ses équipes de conseillers en rémunération dans six bureaux régionaux pour traiter les mouvements de paye et aider les employés. Ces équipes ont une connaissance approfondie de la paye, ce qui a permis à l'organisation de mieux s'adapter que d'autres organisations gouvernementales malgré la particularité de son effectif de travail encadré par 5 syndicats et 11 conventions collectives.

Le lancement de Phénix

Le lancement de Phénix était prévu en deux étapes, soit en octobre et en décembre 2015.

Beth Bell, vice-présidente et associée, chef du secteur public canadien, IBM Services a soutenu que, vers juillet ou août 2015, l'entreprise a informé le gouvernement du fait qu'elle était incertaine de pouvoir respecter les échéances d'octobre et de décembre 2015 prévues pour le lancement en deux étapes de Phénix. IBM préconisait plutôt un lancement 9 mois plus tard, soit en juillet et août 2016, compte tenu de l'ampleur du travail et des changements qui restaient à faire à ce moment.

Selon Regan Watts, responsable, Innovation, Responsabilité civique et Affaires gouvernementales chez IBM Canada, malgré les avertissements d'IBM, il s'est avéré que les responsables au gouvernement avaient besoin que tout soit mis en œuvre en avril 2016 au plus tard, parce que les conseillers en rémunération avaient déjà reçu leur avis de licenciement. De dire M. Watts, les représentants d'IBM ont tenté de prévenir le gouvernement aussi tard qu'en janvier ou en février 2016 que ni le logiciel ni le processus de transformation de la paye n'étaient prêts[11].

Chris Aylward, président national, Alliance de la Fonction publique du Canada, a corroboré le témoignage de M. Watts en expliquant que :

> Les employés de Miramichi à l'époque, avant que le système ne soit déployé, avaient dit : « Le système n'est pas prêt; il ne fonctionnera pas. » Les responsables de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avaient alors tout simplement répondu : « Oui, il va fonctionner. Nous croyons qu'il va fonctionner. » Les employés de Miramichi avaient raison[12].

Pour répondre aux préoccupations des ministères et organismes à propos de Phénix, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a retenu les services de Gartner, un cabinet de conseil spécialisé dans les technologies de l'information, pour évaluer l'état de préparation de Phénix. Dans son rapport remis en février 2016, Gartner a conclu qu'il se pourrait que

---

[11] *Témoignages*, 28 mars 2018.
[12] *Témoignages*, 7 février 2018.

les employés ne soient pas rémunérés à temps et correctement, parce que le système Phénix n'avait pas été mis à l'essai dans son intégralité et que des défaillances pourraient ne pas être corrigées avant son déploiement. Le cabinet Gartner recommandait que Phénix soit déployé progressivement et que l'ancien système soit conservé en cas de problème avec Phénix. Lors de son audit, le Bureau du vérificateur général du Canada a découvert que le Secrétariat avait remis ce rapport à SPAC, mais que les responsables du Ministère n'ont pas tenu compte des conclusions et des recommandations du rapport avant le déploiement de Phénix.

Par ailleurs, l'honorable Carla Qualtrough, ministre des Services publics et de l'Approvisionnement, a avancé que le gouvernement n'avait pas le choix et a dû aller de l'avant, car il ne restait pas assez d'employés pour administrer l'ancien système. Elle a affirmé que :

> Deux choses se sont produites quand le gouvernement a dû prendre une décision à propos de Phénix au début de 2016. Tout d'abord, les responsables nous ont affirmé qu'il était prêt à être mis en œuvre; nous sommes donc allés de l'avant en toute confiance. Sachez en outre que nous n'avions pas à choisir entre conserver le système existant ou adopter Phénix, puisqu'à dire bien franchement, il n'existait pas de système que nous pouvions conserver. Personne ne pouvait gérer le système, qui avait déjà été en grande partie déclassé[13].

Selon Jean Goulet, directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada, l'ancien système a continué à fonctionner jusqu'en avril 2016 pour les ministères qui n'ont pas déployé le système de paye Phénix en février 2016. Comme il l'a indiqué : « S'il y avait eu une panne catastrophique au lancement de Phénix, il était prévu de retourner à l'ancien système. Je suppose que pendant un certain temps, il aurait été possible de le faire, mais nous n'avons pas fait de vérification de cet aspect[14]. »

Que s'est-il passé?

Les représentants de la société Goss Gilroy, qui a effectué une évaluation de l'initiative de transformation de la paye pour le compte du gouvernement, ont conclu que l'initiative n'a pas été gérée en tenant compte de la vaste portée de la transformation. En effet, celle-ci ne se limitait pas simplement à remplacer un logiciel ou à réinstaller des employés, mais constituait une refonte complète d'un système de paye compliqué. De nombreux témoins, dont les organisations syndicales, ont souligné que le gouvernement ne comprenait pas ce que les conseillers en rémunération faisaient tous les jours.

Interrogé au sujet de la performance d'IBM, Jim Alexander, partenaire chez Goss Gilroy, a affirmé que, d'après l'examen des divers documents et des discussions avec les intervenants, il était évident que le gouvernement avait passé de nombreuses années à élaborer des exigences extrêmement détaillées qui précisaient exactement ce qu'une entreprise du secteur privé devait faire si elle obtenait le contrat. Selon lui, IBM a suivi

---

[13] *Témoignages*, 21 mars 2018.
[14] *Témoignages*, 12 juin 2018.

exactement les indications du gouvernement et a répondu à de multiples demandes de modifications pendant la durée du contrat.

Pour le vérificateur général du Canada, le projet Phénix a été un échec incompréhensible de gestion et de surveillance de projet, qui a abouti à la décision de déployer un système qui n'était pas prêt[15]. À son avis, la décision des responsables de Phénix de mettre en œuvre Phénix était déraisonnable, compte tenu de l'information qui était disponible à ce moment-là, et le Conseil du Trésor a approuvé un projet dépourvu de solides mécanismes d'encadrement intégrés. Selon lui, afin de respecter le budget et les échéanciers établis, les responsables de Phénix ont décidé de supprimer des fonctionnalités essentielles du système, de réduire l'étendue des essais et d'annuler un projet pilote.

De plus, le vérificateur général du Canada a souligné que les responsables de Phénix ont passé outre aux signes manifestes que le Centre de paye de Miramichi n'était pas prêt à assumer le volume d'interventions de paye nécessaires, que les ministères et organismes publics n'étaient pas prêts à passer au nouveau système, et que Phénix n'était pas prêt à traiter correctement la paye des fonctionnaires fédéraux[16].

Enfin, les responsables de Phénix n'ont pas communiqué une information complète et exacte aux sous-ministres et aux sous-ministres délégués des ministères et organismes, y compris au sous-ministre de Services publics et Approvisionnement Canada, lorsqu'ils les ont informés de l'état de préparation de Phénix en vue de sa mise en œuvre[17].

Impact sur les employés de la fonction publique

Bien que notre comité n'ait pas eu l'occasion de rencontrer directement des employés qui ont des problèmes avec Phénix, Greg Phillips, président national de l'Association canadienne des employés professionnels, nous a décrit deux des nombreux cas vécus par ses membres.

Une employée qui était en congé d'invalidité de longue durée par suite d'un accident tentait de se remettre pour retourner au travail. Sa paye a été sporadique durant ses cinq mois d'absence. À son retour, elle reste sans paye pendant deux mois, puis les huit mois suivants, les sommes qui lui sont versées varient. Elle recevait soudainement une rémunération forfaitaire, puis n'avait aucune paye pendant un certain temps. Elle a réclamé en vain un feuillet T4 révisé et elle a dû payer des impôts sur le montant brut de sa paye. Tout ce temps-là, il lui a été demandé à plusieurs reprises de rembourser des trop-payés.

Un autre employé a connu des problèmes à la naissance de son enfant. Il a eu des difficultés à obtenir son relevé d'emploi, un document indispensable pour obtenir les prestations d'assurance-emploi durant son congé parental. Puis, une fois en congé, il a signalé un trop-payé, ce qui a eu pour résultat qu'il n'a rien reçu pendant des périodes de

---

[15] *Témoignages*, 12 juin 2018.
[16] *Ibid*.
[17] *Ibid*.

paye entières. Cinq mois après son départ en congé parental, l'employé a enfin reçu tous les documents nécessaires. Lorsqu'il tentait toujours d'obtenir des avances de salaires d'urgence, on lui réclamait le remboursement de trop-payés. Il a passé 15 mois à tenter de se tirer de ce bourbier financier.

M. Phillips a fait remarquer que d'autres membres ayant vécu des changements stressants dans leur vie personnelle ont aussi vécu dans la crainte de ne pas savoir à quel moment la prochaine paye allait arriver. Il a dit : « la vie ne fait pas de pause seulement parce que votre employeur ne peut vous payer à temps[18]. »

Il a ajouté que la population canadienne est également victime des problèmes causés par Phénix. En effet, les fonctionnaires ont réduit leurs dons de bienfaisance, et leur insécurité financière nuit à l'économie du pays.

La ministre Qualtrough a affirmé à notre comité qu'il n'y a pas de plus grande priorité pour elle que celle de réparer Phénix : « Il est absolument inacceptable que les fonctionnaires dévoués ne soient pas payés adéquatement. Tous les jours, j'entends des histoires troublantes de personnes en situation précaire qui sont accablées par l'anxiété et le stress à cause des ratés du système de paye[19]. »

Il n'en demeure pas moins que les représentants syndicaux demeurent toujours très préoccupés par les nombreux cas de membres qui ont du mal à payer leurs factures, leur loyer ou leur hypothèque en raison de problèmes liés à Phénix. Les syndicats ont déposé de nombreux griefs et tentent aussi de régler certains cas par l'entremise de mécanismes non officiels, sans compter les nombreux membres qui essaient de régler eux-mêmes leurs problèmes.

Impact sur les déclarations de revenus

Selon la loi en vigueur, un employé qui reçoit un trop-payé est tenu de rembourser à son employeur le montant de salaire brut indiqué sur son chèque de paye plutôt que le salaire net réellement reçu, si le remboursement est effectué au cours de l'année d'imposition suivante. L'employé récupérerait la différence, y compris l'impôt sur le revenu et les autres retenues à la source, lorsqu'il produira sa déclaration de revenus auprès de l'Agence du revenu du Canada.

Pour éviter que les fonctionnaires aient à rembourser les montants bruts, les représentants de SPAC se sont dits convaincus que le Ministère serait en mesure d'émettre des feuillets T4 exempts d'erreur aux employés qui auraient déclaré tout trop-payé au gouvernement au plus tard le 19 janvier 2018.

Cependant, les représentants syndicaux demeuraient inquiets, car, selon eux, ce ne sont pas tous les employés touchés qui ont réussi, malgré leur bonne volonté, à contacter les centres d'appels du gouvernement et à signaler un trop-payé. Même pour ceux qui ont réussi à le faire, les représentants syndicaux croient que le gouvernement ne sera pas en

---

[18] *Témoignages*, 7 février 2018.
[19] *Ibid*.

mesure de traiter tous ces changements à temps, pénalisant des milliers de travailleurs qui ont tout fait correctement.

Selon les informations fournies par SPAC, plus de 12 165 interventions de paye concernant un trop-payé étaient en attente au 24 janvier 2018.

Visite au Centre de paye de Miramichi

Notre comité a décidé de poursuivre ses travaux en envoyant une délégation de quatre sénateurs en mission d'étude au Centre de paye de Miramichi, au Nouveau-Brunswick. L'objectif principal de cette visite était de rencontrer des conseillers en rémunération qui travaillent avec Phénix et d'obtenir leurs témoignages dans leur cadre de travail. Ces témoignages proviennent de 14 employés actuels et anciens employés du Centre de paye.

A. Formation et supervision des employés

L'un des principaux messages des employés du Centre de paye est qu'ils manquent de formation pour accomplir leur travail de façon efficace et efficiente. L'ensemble des employés avec qui nous avons discuté au Centre de paye souhaitent le retour de la formation générale en rémunération d'une durée de 18 mois. Cette formation a été réduite à 12 mois en 2017. De plus, la formation portant expressément sur Phénix, d'une durée de quatre jours, est jugée largement insuffisante selon l'ensemble des employés consultés.

Un représentant d'un groupe d'employés formés pour traiter des mouvements de paye simples a soutenu qu'une fois leur formation terminée, ils travaillent sur des mouvements de paye complexes pour lesquels ils n'ont pas été préparés adéquatement.

De nombreux employés ont affirmé que leurs superviseurs sont souvent débordés par le travail et qu'ils doivent souvent s'organiser seuls pendant des semaines pour résoudre des problèmes de Phénix qui sont trop complexes pour eux. Sur une note plus positive, certains employés ont affirmé que la supervision et le soutien aux employés s'améliorent depuis deux ans, mais d'importants progrès restent à faire dans plusieurs équipes.

B. Moral des employés du Centre de paye

Selon un sondage du Syndicat des services gouvernementaux, en date du 31 mars 2017, près de 56 % des employés du Centre de paye ont consulté leur médecin de famille en raison des préoccupations et du stress liés à leur travail et 80 % d'entre eux sont préoccupés par le bien-être mental de leurs collègues[20]. Les employés rencontrés au Centre de paye ont insisté sur le fait qu'ils désirent faire une différence et ont à cœur leur travail, mais ils sont parfois découragés par l'ampleur et la difficulté de la tâche à accomplir.

Bien qu'il ne soit pas obligatoire pour les conseillers en rémunération du Centre de paye de faire des heures supplémentaires, certains ont affirmé se sentir obligés d'en faire afin

[20] Ce sondage auquel 199 personnes ont répondu a été distribué aux sénateurs par les employés de l'Alliance de la Fonction publique.

d'aider le plus rapidement possible les employés fédéraux victimes des problèmes de Phénix.

Les employés nous ont dit apprécier la présence quotidienne sur place de professionnels de la santé mentale. Sur une note positive, certains employés ont affirmé que le moral des employés s'est amélioré, tandis que les problèmes d'absentéisme et de santé mentale ont diminué au cours des six derniers mois. Ils ont aussi dit que la mise en place d'autres outils techniques et de possibilités de formation a contribué à remonter leur moral. La situation demeure néanmoins préoccupante, selon plusieurs employés consultés.

C. Problèmes techniques signalés par les employés du Centre de paye

Les employés du Centre de paye ont discuté des problèmes d'ordre technique de Phénix. Un grand nombre d'entre eux ont mentionné que Phénix était imprévisible, puisque des modifications sont souvent apportées au système sans qu'ils en soient informés, de sorte que les solutions aux problèmes du système de paye peuvent changer d'un jour à l'autre, sans avertissement.

Parmi les principaux problèmes techniques signalés par les employés du Centre de paye, mentionnons :

- des milliers de mouvements de paye en attente qui ne sont pas répertoriés et ne figurent pas au Tableau de bord de la fonction publique;
- des milliers de mouvements de paye qui sont ignorés et fermés par lots sans avoir été traités;
- des milliers de mouvements de paye qui ne sont pas révisés par un superviseur et sont plutôt acceptés tels quels par lots;
- de nombreux problèmes techniques liés aux procédures automatiques déclenchées par Phénix qui ne sont pas résolus et bloquent l'avancement des travaux;
- la capacité de nombreux employés à passer outre les procédures automatiques de sécurité de Phénix, ce qui représente un risque pour la sécurité du système de paye;
- le fait que Phénix génère parfois des payes multiples pour certains employés. Par exemple, nous avons entendu parler d'une paye de 3,5 millions de dollars interceptée avant son versement. Un problème qui a été baptisé « la loterie Phénix » par des employés du Centre de paye.

De plus, les employés consultés se sont montrés particulièrement inquiets au sujet de l'incapacité de Phénix à traiter la paye des groupes d'employés suivants, qui doivent parfois attendre des mois avant de recevoir leur paye :

- les infirmières de Santé Canada, particulièrement celles qui travaillent en régions éloignées;
- les agents de la Garde côtière canadienne;

- les pompiers de la Défense nationale;
- les agents du Service correctionnel du Canada.

D. Modèle groupé

Sur la base de recommandations formulées par les employés, le Centre de paye a entrepris un projet-pilote où le travail est effectué selon un « modèle groupé », c'est-à-dire des équipes de conseillers en rémunération affectés à des ministères en particulier plutôt qu'à certains types de mouvements de paye. Résultat d'un projet pilote concluant qui regroupe 25 conseillers en rémunération pour servir un total de 10 000 employés de trois organisations, l'approche par modèle groupé ou « équipe mixte de paye » sera mise en œuvre auprès de tous les 46 ministères clients du Centre de paye d'ici juillet 2019.

Selon plusieurs employés, cette approche devrait apporter des gains d'efficacité, puisque les employés du Centre de paye pourront ainsi bien comprendre la rémunération particulière des ministères et collaborer plus efficacement avec le personnel des ressources humaines qui y travaille, ce qui devrait accroître la qualité des informations liées à la paye.

Dans l'approche par modèle groupé, la priorité consiste à traiter le mouvement de paye dans la période où survient l'événement à l'origine de celui-ci, dans la mesure du possible, afin d'assurer l'utilisation la plus efficace des ressources. Les employés ont indiqué que cette façon de faire augmentera leur productivité puisqu'il est plus facile d'utiliser Phénix pour des opérations relatives à la période de paye en cours.

E. Solutions proposées par les employés du Centre de paye

Selon l'ensemble des employés consultés, les gestionnaires du Centre de paye devraient davantage écouter les employés afin de maximiser les chances de détecter et de corriger les problèmes techniques de Phénix. De nombreux employés ont soutenu que la communication et la collaboration entre le personnel du Centre de paye et les employés des ressources humaines qui travaillent dans les ministères devraient être favorisées. Selon eux, cela rehausserait la qualité des données entrées dans Phénix et ferait gagner du temps à tous les intervenants.

Bien des employés consultés ont affirmé que le gouvernement devrait uniformiser les processus des ressources humaines liés à la paye et sensibiliser les ministères à l'importance d'entrer les bonnes informations de paye en temps opportun. Cela aurait pour effet de réduire significativement le travail à effectuer par les employés du Centre de paye.

F. Éliminer ou conserver Phénix

Tous les employés du Centre de paye ne s'entendent pas à ce sujet.

Certains croient qu'il faut éliminer Phénix, car il génère un grand nombre d'erreurs et exige beaucoup trop d'interventions manuelles pour les payes antérieures à la période en cours. D'autres estiment plutôt qu'il pourrait être conservé pour les ministères qui ont des modèles de rémunération simples, à condition d'intégrer le travail des employés des ressources humaines avec celui du Centre de paye et d'offrir une formation adéquate à tout le personnel.

D'autres employés sont d'avis que le gouvernement devrait résoudre les ratés de Phénix, car le système offre des possibilités intéressantes : le traitement de la paye régulière est notamment quatre fois plus rapide avec Phénix.

Culture de la fonction publique

Les règles, processus et procédures en place pour assurer la bonne gestion et le suivi adéquat du projet de modernisation de la paye semblent ne pas avoir rempli leur objectif. De plus, malgré les avertissements des employés, des syndicats, des ministères et organismes, d'IBM et du rapport Gartner, le gouvernement a tout de même déployé le système de paye Phénix.

Dans son message accompagnant ses rapports du printemps 2018, le vérificateur général du Canada a déclaré que l'échec de Phénix tenait, en partie, à la culture de la fonction publique, qui tente d'éviter tout risque et erreur, mais aussi d'éviter de devoir assumer la responsabilité des erreurs qui surviennent. Il a ajouté que la fonction publique était de moins en moins capable de dire la dure vérité, tout comme les ministres sont moins disposés à l'écouter. Il a posé la question suivante :

> **« Comment le projet Phénix a-t-il pu échouer de façon aussi retentissante quand le système prévoit un cadre de responsabilisation de gestion, des politiques de gestion des risques, des évaluations de programmes, des audits internes, des comités ministériels d'audit, des administrateurs des comptes, des plans ministériels, des rapports ministériels sur le rendement, des primes de rendement et les audits de performance du Bureau du vérificateur général[21]? »**
>
> **Michael Ferguson, vérificateur général du Canada**

Les observations du vérificateur général viennent confirmer le rapport de Goss Gilroy, dans lequel on lit : « Dans une culture où les erreurs et les échecs ne sont pas tolérés, l'apprentissage et l'innovation sont freinés, et il en va de même pour la capacité de donner suite à un programme de transformation complexe et en évolution[22]. »

Michael Wernick, greffier du Conseil privé, a déclaré à notre comité que, dans son « article d'opinion », le vérificateur général du Canada peignait de manière inexacte et injuste la

---

[21] Vérificateur général du Canada, *Message du vérificateur général du Canada*, Printemps 2018 — Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada, mai 2018.
[22] Goss Gilroy Inc., *Leçons tirées de l'initiative de transformation de l'administration de la paye*, juillet 2017.

culture de l'ensemble de la fonction publique. Il considère cette dernière comme l'une des meilleures au monde[23].

Peter Wallace, secrétaire du Conseil du Trésor, a admis que certains contrôles n'ont pas été appliqués et pourraient même avoir été contournés dans la gestion de Phénix. D'après lui, il importe d'incarner les valeurs et de ne pas se contenter de cocher des cases pour sembler suivre la procédure[24].

Même si nous partageons l'opinion positive de M. Wernick à l'égard de la fonction publique dans son ensemble, il reste que sa vision des choses ne règle pas la question des ratés de Phénix. Nous sommes préoccupés par le fait que personne au Bureau du Conseil privé ou au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, les deux grands organismes centraux du gouvernement, n'a remis en question les décisions des responsables du projet Phénix de SPAC, spécialement à la lumière des risques encourus. Nous jugeons aussi préoccupant le fait que personne n'a assumé la responsabilité ou n'a été tenu responsable de la prise de ces décisions.

M. Wernick a déclaré avoir demandé aux sous-ministres de lui expliquer par écrit les mesures prises pour venir en aide aux employés et que ces réponses ont été publiées en ligne. Il a également laissé entendre que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* a été modifiée de manière à faciliter le renvoi de fonctionnaires. Toutefois, il n'a pas expliqué l'incidence de ces initiatives sur la gestion de Phénix ni précisé les gestes qu'il a posés, à titre de chef de la fonction publique, pour demander des comptes aux personnes responsables. Nous sommes déçus que le greffier n'ait pas admis la possibilité qu'il existe un problème de culture au sein de la fonction publique.

En revanche, notre comité est impressionné par le dévouement, le soutien mutuel et la mobilisation des employés du Centre de paye de Miramichi. Ces derniers travaillent d'arrache-pied avec les outils à leur disposition pour corriger les erreurs de paye et trouver des solutions novatrices aux ratés de Phénix. L'un d'entre eux a gagné un prix d'innovation pour une solution de TI qui a permis d'accélérer le traitement de milliers de mouvements de paye en attente. Les employés ont exprimé leur sentiment d'appartenance au Centre de paye, ainsi que leur désir de changer les choses.

Les prochaines étapes

Le système de paye Phénix a été déployé, et des erreurs ont été commises; le moment est maintenant venu de se tourner vers l'avenir, avec des objectifs à court, à moyen et à long terme.

A. Soutien aux employés

Dans sa démarche pour réparer l'échec de Phénix, le gouvernement doit s'employer en priorité à soutenir ses employés.

---

[23] *Témoignages*, 20 juin 2018.
[24] *Ibid*.

Michael Walsh, qui était aux premiers rangs, en 2010, lorsqu'il a fallu régler les problèmes du système de paye du ministère de la Santé du Queensland, en Australie, a exprimé de manière limpide l'importance d'un système de paye fonctionnel.

> **« [L]e système de paye, quelle que soit l'organisation, est l'un des liens fondamentaux entre l'employeur et les employés; c'est lui qui permet de verser aux employés le juste salaire qu'ils méritent. Lorsqu'un employeur n'est pas à la hauteur de son côté de cette relation et qu'il ne verse pas ce juste salaire, on mine la relation fondamentale qui existe entre un employeur et un employé[25]. »**
>
> **Michael Walsh, directeur général, Queensland Health**

Les problèmes de paye causés par Phénix nuisent considérablement aux fonctionnaires. D'après un sondage mené par le plus grand syndicat de la fonction publique fédérale, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, les deux tiers des répondants ont eu des problèmes de rémunération causés par Phénix[26]. Ils ont consacré beaucoup de temps pour les régler, ce qui a nui à leur santé mentale et à leurs choix professionnels.

Même si le gouvernement a communiqué de l'information générale à ses employés, ceux-ci ignorent toujours quand seront réglés leurs problèmes de paye, parmi les quelque 600 000 demandes d'interventions de paye en attente au Centre de paye.

M. Walsh a indiqué que, parmi les premières mesures qu'il a prises au Queensland, il a tâché d'intervenir le plus rapidement possible lorsque des problèmes étaient signalés par les employés, et il est allé rencontrer les employés touchés pour leur présenter des excuses.

Le gouvernement a embauché des conseillers en rémunération supplémentaires, mis en place de nouvelles procédures et processus et poursuit ses efforts pour améliorer Phénix. Il doit cependant garder à l'esprit que, derrière chaque problème de paye signalé, il y une personne qui attend avec inquiétude qu'il soit résolu. Vu le nombre incroyable de problèmes, il est difficile d'évaluer le temps nécessaire pour résoudre chacun d'eux. Le gouvernement doit néanmoins donner à ses employés une idée des délais auxquels ils doivent s'attendre. Par conséquent, nous formulons la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

Que Services publics et Approvisionnement Canada établisse les priorités dans le traitement des demandes d'interventions de paye en attente, ainsi que des cibles de délai de traitement pour celles-ci.

---

[25] *Témoignages*, 28 mars 2018.

[26] Alliance de la Fonction publique du Canada, *Des sondages confirment la nécessité d'indemniser les victimes des ratés de Phénix*.

B. Stabilisation de Phénix

La ministre Qualtrough a déclaré à notre comité que : « Notre objectif immédiat est de stabiliser le système afin que les payes soient livrées avec exactitude et à temps[27]. » Dans une lettre adressée au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, la ministre Qualtrough et le président du Conseil du Trésor, l'honorable Scott Brison, ont énuméré les mesures que leurs organisations respectives ont prises et sont en train de prendre pour stabiliser le système Phénix. Le gouvernement a notamment :

- mis en place une structure intégrée de gouvernance des RH jusqu'à la paye et un bureau de gestion de projet;
- entrepris une analyse des causes profondes;
- tenu des discussions avec des intervenants et consulté les syndicats;
- fourni une formation en ligne sur Phénix obligatoire pour les employés et les gestionnaires;
- accordé une plus grande marge de manœuvre pour le recouvrement des trop-payés et le versement d'avances de salaire d'urgence et des paiements prioritaires;
- lancé un projet-pilote selon un « modèle groupé » d'équipes de conseillers en rémunération qui s'occupent de ministères en particulier, un projet qui sera élargi aux autres ministères;
- embauché des conseillers en rémunération supplémentaires au Centre de paye et dans des bureaux satellites;
- mis en place un contrat à forfait fondé sur les résultats avec IBM;
- entrepris d'uniformiser les processus internes des RH jusqu'à la paye.

Nous nous félicitons des mesures que le gouvernement a prises jusqu'ici pour stabiliser Phénix et prenons acte de certains signes encourageants. Tout d'abord, l'arriéré des demandes d'interventions de paye a cessé de croître et s'est quelque peu résorbé, et certains problèmes de paye, notamment ceux liés au congé de maternité, semblent avoir été résolus. De plus, le projet d'équipes de conseillers en rémunération qui sont affectées à des ministères particuliers aide à obtenir des gains d'efficacité.

En revanche, nous continuons de craindre que la formation donnée aux conseillers en rémunération, aux employés des ressources humaines et aux fonctionnaires en général soit insuffisante. Les employés du Centre de paye nous ont clairement fait savoir qu'ils avaient besoin d'être davantage formés. Ils nous ont aussi dit que le nombre d'erreurs de paye diminuerait si l'information dans Phénix était saisie de manière plus exacte et plus rapide, surtout parce que les processus de Phénix diffèrent beaucoup de ceux de l'ancien système. Puisque les employés consignent eux-mêmes certaines données dans le système Phénix, il est important que l'ensemble des fonctionnaires reçoivent une formation adéquate sur l'utilisation du système afin qu'ils puissent y saisir l'information correctement.

De plus, Chris Aylward, président de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, a soutenu qu'il faut davantage de conseillers en rémunération pour stabiliser Phénix et le maintenir ainsi[28]. À son avis, le gouvernement doit se doter d'un processus rigoureux assorti de ressources appropriées pour l'embauche et la formation de conseillers en

---

[27] *Témoignages*, 21 mars 2018.
[28] *Témoignages*, 7 février 2018.

rémunération. Nous avons appris que Queensland Health avait accru son effectif au service de la paye, qui est passé de 550 à 650 employés, pour aider à concevoir, développer et mettre à l'essai le nouveau système de paye de cette organisation, et que ce nombre est passé à 900 après l'apparition des problèmes causés par le système.

Nous ne sommes certes pas en mesure de dire si le gouvernement dispose d'un nombre suffisant de fonctionnaires, mais nous croyons qu'il doit revoir le caractère adéquat de leur formation et de la dotation, surtout du fait qu'après deux ans, le gouvernement n'a toujours pas démontré sa capacité à traiter les demandes d'intervention de paye entrantes. Par conséquent, nous formulons la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement réévalue si les conseillers en rémunération et les employés des ressources humaines sont en nombre suffisant et s'ils reçoivent, ainsi que les fonctionnaires en général, une formation adéquate.

C. Coûts

Pour donner suite à une recommandation du Bureau du vérificateur général du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a préparé une estimation des coûts associés à Phénix[29]. Selon le rapport, la capacité actuelle et les courbes de tendances donnent à penser qu'il pourrait prendre cinq ans pour stabiliser Phénix.

Le rapport indique que les coûts imprévus pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018 se sont élevés à 361 millions de dollars. Fait à noter, d'après l'information que SPAC a fournie à notre comité en février 2018, le gouvernement a versé 66,8 millions de dollars à IBM depuis février 2016.

Pour les exercices à venir, les coûts imprévus sont estimés à 336 millions de dollars par an, auxquels s'ajoutent des coûts non récurrents imprévus de 124 millions. La plus grande partie de ces montants (258 millions) servira à renforcer la capacité de SPAC, en particulier au Centre de paye, qui compte en ce moment 1 455 employés. Une somme de 49 millions sera aussi consacrée à l'examen des dossiers de paye, tandis qu'un montant de 9,8 millions par année sera destiné à mettre en œuvre des changements et des améliorations au système de paye. Au total, on estime que les coûts imprévus pour l'exploitation et la stabilisation de Phénix totalisent 2,2 milliards de dollars, sur sept ans, de 2016-2017 à 2022-2023. Ce total dépasse de loin les 70 millions qu'on prévoyait économiser tous les ans après l'Initiative de transformation de l'administration de la paye.

En outre, rien ne garantit que Phénix sera stabilisé d'ici cinq ans. Nous avons appris qu'après avoir dépensé 1,2 milliard de dollars en huit ans pour résoudre ses problèmes de paye, Queensland Health connaît encore des problèmes. Jim Alexander, partenaire chez

---

[29] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada au rapport du Bureau du vérificateur général du Canada sur les problèmes liés au système de paye Phénix : estimation des coûts de stabilisation de Phénix et d'exploitation du système de paye*, juin 2018.

Goss Gilroy, a souligné « la règle selon laquelle s'il faut un certain nombre d'années pour créer un problème, il en faudra probablement autant pour le régler[30] ».

Afin d'assurer une reddition de comptes et une transparence constantes au sujet des coûts associés à l'exploitation et à la stabilisation de Phénix, nous formulons la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 3

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, dans son rapport sur les résultats ministériels, rende compte tous les ans au Parlement des coûts totaux associés à Phénix assumés par le gouvernement.

D. Solutions provisoires

Pendant qu'il s'affaire à stabiliser Phénix et étudie les options pour le remplacer, le gouvernement doit aussi envisager des solutions provisoires.

Auparavant, chaque ministère ou organisme administrait sa rémunération, et son personnel de la rémunération effectuait manuellement les changements nécessaires. Les organisations où les mouvements de paye sont complexes, comme Service correctionnel Canada, ont mis au point des systèmes internes pour calculer la rémunération, dont les données étaient ensuite versées dans le Système régional de paye.

Lors de la sélection et du déploiement de Phénix, le gouvernement a choisi un système centralisé unique pour offrir des services à 101 ministères et organismes où s'appliquent 80 conventions collectives et 80 000 règles de paye. Cette décision a créé de graves problèmes de paye pour les organisations dont les règles de paye sont complexes, en particulier celles comptant beaucoup de travailleurs de quarts comme la Garde côtière canadienne. Ces organisations ont perdu la marge de manœuvre que leur donnait l'ancien système et la capacité d'apporter des modifications selon les circonstances, car elles n'ont aucun accès direct à Phénix.

Le gouvernement a indiqué qu'il étudiera avant toute chose les moyens de rendre son système de paye moins compliqué, par exemple en simplifiant les règles de paye et en intégrant les fonctions des ressources humaines et de paye. Ces initiatives ne viendront cependant pas résoudre les problèmes des organisations où la rémunération est complexe. À notre avis, au lieu de chercher à imposer une solution unique à l'ensemble des ministères et des organismes, le gouvernement doit étudier la possibilité d'autoriser certaines organisations à opter pour des solutions mieux adaptées à leurs besoins complexes. Par conséquent, nous formulons la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4

Que Services publics et Approvisionnement Canada étudie la possibilité d'avoir recours à d'autres solutions de paye pour les ministères et organismes dont les règles de paye complexes rendent difficile l'utilisation de Phénix.

---

[30] *Témoignages*, 27 mars 2018.

E. Remplacement de Phénix

Dans le budget de 2018, le gouvernement a annoncé son intention « d'éliminer en fin de compte Phénix et à entreprendre l'élaboration de la prochaine génération du système de paye du gouvernement fédéral[31] ». La ministre Qualtrough a expliqué que « Phénix disparaîtra, mais ce n'est pas pour demain, et cela pourrait prendre quelques années[32] ». Selon elle, il est trop tôt pour prédire de quoi le prochain système aura l'air, puisqu'il pourrait s'agir d'une plateforme infonuagique, exclusive, conçue par le gouvernement ou utilisant différents logiciels intégrés aux processus des ressources humaines.

Le vérificateur général du Canada nous a dit que le développement d'un nouveau système prendra des années, car le gouvernement doit déterminer le travail à faire et prendre des décisions concernant le déploiement et la mise à l'essai[33]. Le gouvernement doit aussi s'attaquer à l'arriéré des problèmes causés par Phénix avant de passer à un nouveau système.

Des représentants d'IBM ont fait savoir très clairement que, à leur avis, ils ont livré un logiciel qui fonctionnait[34]. D'après eux, le remplacement du logiciel ne réglera pas les problèmes de paye du gouvernement. Les employés du Centre de paye ont affirmé en revanche que le système actuel produit trop d'erreurs inexpliquées et exige trop d'interventions manuelles.

Nous comprenons que, vu l'expérience vécue avec Phénix, le gouvernement veuille se doter d'un nouveau système. Nous sommes par contre préoccupés par les 2,2 milliards de dollars en coûts imprévus associés à la stabilisation et à l'utilisation de Phénix. Nous craignons aussi qu'en concevant un autre système, on ne fera que répéter les mêmes erreurs et problèmes. Déjà, le choix de Phénix, un système prêt à l'emploi personnalisé qui n'a pas été intégré aux processus des ressources humaines, n'a pas bien fonctionné. En outre, les conseillers en rémunération et les fonctionnaires en général se méfient, avec raison, des difficultés que pourrait leur causer le déploiement du prochain système.

À ce jour, le gouvernement n'a pas expliqué pourquoi un nouveau système serait nécessaire et en quoi il permettrait d'optimiser les ressources, ni les options envisagées et la façon dont le gouvernement entend éviter de répéter les mêmes erreurs. Compte tenu de la façon dont Phénix a été géré, nous estimons que le gouvernement devrait se montrer plus transparent et rendre davantage de comptes sur son processus décisionnel. Par conséquent, nous formulons la recommandation suivante :

---

[31] Ministère des Finances du Canada, Budget de 2018*, Égalité + Croissance = Une classe moyenne forte*, février 2018, p. 216.
[32] *Témoignages*, 21 mars 2018.
[33] *Témoignages*, 31 janvier 2018.
[34] *Témoignages*, 28 mars 2018.

RECOMMANDATION 5

Que, avant de se lancer dans une future initiative de transformation de la paye, Services publics et Approvisionnement Canada soumette au Parlement un rapport présentant les options envisagées pour remplacer Phénix, y compris le coût de chacune d'elles, les incidences escomptées sur les employés, ainsi que les mesures de gestion de projet et de surveillance prévues afin d'éviter de reproduire les ratés de Phénix.

Conclusion

L'échec de Phénix ne tient pas à des impondérables ou à des conditions difficiles, ni à une simple erreur. Au contraire, il s'explique par une série de décisions de gestion mal avisées et évitables, qui comprennent notamment ce qui suit :

- mal évaluer la complexité des processus allant des ressources humaines jusqu'au traitement de la paye;
- ne pas simplifier les règles de paye avant la conception d'un nouveau système;
- ne pas mettre en place une bonne structure de gouvernance et de surveillance;
- ne pas harmoniser les pratiques en ressources humaines avec celles du nouveau système de paye;
- choisir un système prêt à l'emploi qui nécessitait beaucoup de personnalisation et qui n'a pas été intégré aux systèmes des ressources humaines;
- supprimer du système des fonctions essentielles liées au traitement de la paye;
- donner une formation inadéquate aux conseillers en rémunération, aux employés des ressources humaines et aux fonctionnaires;
- licencier des conseillers en rémunération chevronnés et réduire le nombre de conseillers avant le déploiement du nouveau système;
- ne pas mener de projet-pilote pour mettre le nouveau système à l'essai;
- ne pas prévoir un plan d'urgence détaillé;
- faire fi des avertissements répétés lancés par les employés, les syndicats, IBM et un rapport indépendant, selon lesquels le système n'était pas prêt;
- réagir lentement lorsque les problèmes ont surgi après le déploiement.

À l'instar du vérificateur général du Canada, nous jugeons peu probable que l'ajout de règles et de procédures contribue à prévenir une gestion défaillante dans l'avenir, puisque celles-ci n'y sont pas parvenues auparavant. Par contre, il existe un problème fondamental dans la culture organisationnelle, qu'il est impératif de régler. Nous sommes consternés que cet important projet se soit réalisé avec peu d'encadrement indépendant, y compris de la part des organismes centraux, et que personne n'ait assumé la responsabilité de l'échec de Phénix ni n'en soit tenu responsable.

Les conséquences de cet échec sont considérables et continueront de se faire sentir. Outre les dépenses imprévues substantielles de plus de 2 milliards de dollars, les difficultés imposées à des milliers de fonctionnaires sont inacceptables. Les histoires concernant les problèmes causés par Phénix rapportées dans les médias, transmises à notre comité ou racontées personnellement aux membres du comité en leur qualité de sénateur sont véritablement bouleversantes. Nous saluons la patience des fonctionnaires, qui assurent toujours un service professionnel malgré l'anxiété causée par les problèmes de

rémunération qu'ils subissent. Nous saluons aussi le travail acharné et le dévouement des employés du Centre de paye, qui tentent de régler des centaines de milliers de problèmes de paye aussi rapidement que possible.

À notre avis, les employés doivent être au cœur de toute solution pour réparer l'échec de Phénix. Le gouvernement doit non seulement prendre les mesures nécessaires afin que ses employés reçoivent une paye exacte au bon moment, mais il doit aussi instaurer une culture propice à la mobilisation des employés, à la rétroaction et à la collaboration. En fin de compte, ce sont les employés qui connaissaient le fonctionnement du système de paye, qui ont lancé des avertissements quand la situation s'est détériorée et qui ont pâti d'un projet de transformation de la paye raté.

Annexe A – Témoins ayant comparu devant le comité

Alliance de la Fonction publique du Canada
Chris Aylward, vice-président exécutif national
Heather Finn, agente de projets spéciaux – Phénix
(07-02-2018)

Association canadienne des employés professionnels
Greg Phillips, président national
Claude Vézina, directeur exécutif
(07-02-2018)

Bureau du Conseil privé
Michael Wernick, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet
(20-06-2018)

Bureau du vérificateur général du Canada
Michael Ferguson, vérificateur général du Canada
Martin Dompierre, directeur principal
Jean Goulet, directeur principal
(31-01-2018)
Michael Ferguson, vérificateur général du Canada
Jean Goulet, directeur principal
(12-06-2018)

Goss Gilroy inc.
Jim Alexander, partenaire
Sandy Moir, directrice associée – Bureau d'Ottawa
(27-03-2018)

IBM Canada
Beth Bell, vice-présidente et associée, chef du secteur public canadien
Bernie Semenjuk, associé, Nuage Oracle, chef du groupe-conseil PeopleSoft, Canada
Regan Watts, responsable, Innovation, Responsabilité civique et Affaires gouvernementales
(28-03-2018)

Institut professionnel de la fonction publique du Canada
Stéphane Aubry, vice-président
Emily Watkins, conseillère principale à la présidente
(07-02-2018)

Queensland Health
Michael Walsh, directeur général

(28-03-2018)

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Cécile Cléroux, sous-ministre adjointe, Secteur de la transformation de la gestion des ressources humaines, Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines
Tom Scrimger, contrôleur général adjoint, gestion financière, Bureau du contrôleur général
(06-02-2018)
Peter Wallace, secrétaire du Conseil du Trésor
(20-06-2018)

Service correctionnel Canada

Nick Fabiano, commissaire adjoint par intérim, Gestion des ressources humaines
John Kearney, directeur principal par intérim, Modernisation des RH et gouvernance
(21-03-2018)

Services publics et Approvisionnement Canada

Les Linklater, sous-ministre associé
Marc Lemieux, sous-ministre adjoint de la Direction générale de l'administration de la paye
Danielle May-Cuconato, sous-ministre adjointe, Projet de stabilisation de la paye
(06-02-2018)
L'honorable Carla Qualtrough, C.P, députée, ministre des Services publics et de l'Approvisionnement
Les Linklater, sous-ministre associé
(21-03-2018)

Statistique Canada

Martin Chapman, directeur, Division des services financiers et administratifs
Monia Lahaie, statisticienne en chef adjointe, Services intégrés, et dirigeante principale des finances
Stacey Money, directrice générale, Ressources humaines
(21-03-2018)

Annexe B – Capacité et emplacements du Centre des services de paye de la fonction publique

	A, B, C, D et E	A, B et C	A	B	C	D	E
	Effectif total	**Tous les commis de paye**	**CR-05 embauchés hiver 2018**	**CR-05 embauchés printemps 2018**	**Commis de paye expérimentés**	**Soutien opérationnel de la paye**	**Adm. et gestion**
Charlottetown	64	58	42	0	16	2	4
Edmonton	12	11	0	0	11	0	1
Halifax	29	26	0	0	26	1	2
Kingston	9	7	0	0	7	1	1
Kirkland Lake	6	4	4	0	0	1	1
Miramichi	836	589	193	25	371	92	155
Moncton	100	97	67	30	0	0	3
Montréal	43	37	0	0	37	1	5
Ottawa/ Gatineau	159	115	0	53	62	14	30
Shawinigan	11	10	0	0	10	1	0
Shédiac	57	45	2	1	45	0	9
Toronto	26	24	1	0	23	1	1
Université de Moncton	22	20	0	0	20	0	2
Vancouver	27	25	0	0	25	0	2
Winnipeg	54	47	0	0	47	2	5
Total général	**1 455**	**1 115**	**309**	**109**	**700**	**116**	**221**

Source : Services publics et Approvisionnement Canada, 20 avril 2018.