



Leçons tirées de l'initiative de transformation de l'administration de la paye

Publié : le 2018-05-15

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor 2018,

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT66-81/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-43958-7

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Lessons Learned from the Transformation of Pay Administration Initiative

Leçons tirées de l'initiative de transformation de l'administration de la paye

Résumé du rapport sur les leçons tirées de l'initiative de transformation de l'administration de la paye

Voici un rapport sur les résultats d'une étude portant sur la gestion et la mise en œuvre de l'initiative de Transformation de l'administration de la paye. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a retenu les services d'une firme indépendante, Goss Gilroy Inc., pour réaliser cette étude pour le compte de Services publics et Approvisionnement Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Goss Gilroy Inc. a mené l'étude entre février et juillet 2017.

L'étude ne constitue pas un audit. La méthodologie de la firme consistait surtout à réaliser des consultations visant à recueillir différents points de vue auprès de fonctionnaires fédéraux. La firme s'est servie de documents pour s'informer du contexte et valider ce qu'elle a entendu.

L'étude sur les leçons tirées porte sur les activités du gouvernement du Canada en ce qui a trait à l'initiative de Transformation de l'administration de la paye de 2008 à avril 2016. On y relève 17 leçons réparties dans six grands domaines :

- Définition de l'initiative (leçons 1 et 2)
- Gouvernance et surveillance (leçons 3 à 5)
- Gestion du changement (leçons 6 à 8)
- Analyse de rentabilisation et réalisation des avantages (leçons 9 à 13)

- Gestion de l'initiative et des projets (leçons 14 à 16)
- Gestion des capacités (leçon 17)

Bien que commandée par le gouvernement du Canada, cette étude était indépendante. Ainsi, les opinions et les conclusions émises dans ce document sont celles appartenant exclusivement à Goss Gilroy Inc. et ne sont pas nécessairement représentatives de celles du gouvernement du Canada.

Consultez la [Réponse du gouvernement au rapport indépendant sur les leçons tirées de l'initiative de transformation de l'administration de la paye.](#)

Table des matières

[Résumé](#)

[Remerciements](#)

[1.0 Introduction](#)

[1.1 Objectif de l'étude](#)

[1.2 Méthodologie](#)

[2.0 Renseignements généraux et contexte](#)

[2.1 L'enjeu](#)

[2.2 L'initiative](#)

[2.3 Le contexte](#)

[3.0 Leçons tirées](#)

[3.1 Définition de l'initiative](#)

[3.2 Gouvernance et surveillance](#)

[3.3 Gestion du changement](#)

[3.4 Analyse de rentabilisation et réalisation des avantages](#)

[3.5 Gestion de l'initiative et des projets](#)

[3.6 Gestion des capacités](#)

[4.0 Conclusions](#)

[Liste des acronymes](#)

[Glossaire](#)

Annexe A : Calendrier de l'Initiative de TAP (Transformation de l'administration de la paye)

Annexe B : Méthodologie de l'étude des leçons tirées

Annexe C : Environnement de systèmes de TI (Technologie de l'information) du gouvernement du Canada pour les RH (Ressources humaines), la paye et les pensions de retraite

Résumé

Aperçu de l'étude

Le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation (BVIE (Bureau de la vérification interne et de l'évaluation)) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor)), au nom du Secrétariat et de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada)), a embauché Goss Gilroy Inc. (GGI (Goss Gilroy Inc.)) pour mener une étude sur les leçons tirées de la gestion et de la mise en œuvre de l'initiative de Transformation de l'administration de la paye (TAP (Transformation de l'administration de la paye)). La portée de l'étude englobe les activités de 2008 à avril 2016. Cette étude visait à présenter une évaluation de haut niveau, rapide et crédible, dont l'objectif était de cerner les leçons applicables à d'autres initiatives de transformation fédérales actuelles et futures. Il est important de souligner que cette étude présente les leçons apprises en fonction des renseignements disponibles en ce moment; il pourra y avoir d'autres leçons à tirer au fil de l'évolution de la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

La présente étude a été entreprise sous la direction générale des deux parrains du projet, soit la secrétaire du Conseil du Trésor et la sous-ministre de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Toutefois, il s'agissait d'une évaluation indépendante. Le groupe d'étude de GGI (Goss Gilroy Inc.) s'est vu accorder la souplesse et la latitude requises pour identifier les personnes et les documents qui, à

notre avis, devaient être consultés afin de comprendre les implications de la gestion et de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), et pour cerner les leçons pertinentes.

Il est important de souligner que la présente étude n'est pas une vérification. Notre méthodologie reposait principalement sur les consultations, ainsi que sur des documents utilisés pour comprendre le contexte de la TPA et valider les informations recueillies lors de ces consultations. Le groupe d'étude a abordé le travail avec ouverture et a sollicité la participation active de nombreux intervenants en toute confidentialité. En s'appuyant sur plusieurs entrevues préliminaires et un examen initial des documents, GGI (Goss Gilroy Inc.) a élaboré et mis en œuvre une méthodologie comprenant près de 40 entrevues et 8 ateliers d'une demi-journée, le tout incluant plus de 100 participants. Nous avons également consulté et examiné plusieurs documents provenant de diverses sources. Tous les efforts ont été déployés en vue d'obtenir le point de vue de tous les intervenants concernés dans le cadre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Des fonctionnaires du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et d'autres ministères et organismes ont été consultés. En tout, nous nous sommes entretenus avec des personnes représentant 39 ministères et organismes de taille variée affectés différemment par les changements technologiques et la transition vers le Centre des services de paye. De plus, la conception de l'étude exigeait une représentation des fonctionnaires de tous les niveaux de l'organisation, notamment des employés, des conseillers en rémunération, des gestionnaires, des cadres de direction et des administrateurs généraux. Nous avons également consulté un grand nombre de personnes à l'extérieur du gouvernement, dont des représentants des agents de négociation et des entités du secteur privé concernées par la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Enfin, l'étude comprenait une phase de validation rigoureuse visant à garantir que les faits figurant dans le rapport soient exacts et qu'il y ait un juste équilibre entre les divers points de vue.

Contexte

Au début des années 2000, le gouvernement fédéral faisait face à d'importantes pressions liées à la paye. Un changement s'imposait en raison du vieux système de paye défaillant, d'autant plus que la collectivité des conseillers en rémunération affichait un taux de roulement supérieur à la moyenne. La TAP (Transformation de l'administration de la paye) devait régler les problèmes du logiciel existant, à savoir le Système régional de paye (SRP (Système régional de la paye)), et mettre en place une offre de service consolidée en région.

La TAP (Transformation de l'administration de la paye) comprenait deux projets : la Modernisation des services et des systèmes de paye et le Regroupement des services de paye. La Modernisation des services et des systèmes de paye consistait à remplacer le système de paye âgé de 40 ans (SRP (Système régional de la paye)) par une option commerciale disponible sur le marché (COTS (Une option commerciale disponible sur le marché)) qui serait intégrée aux systèmes existants de gestion des ressources humaines (RH (Ressources humaines)). Le Regroupement des services de paye consistait à transférer les services de paye des ministères et organismes dans un nouveau centre des services de paye (éventuellement situé à Miramichi, au Nouveau-Brunswick), au moyen de l'outil Mes ressources humaines du gouvernement du Canada (Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada)).

L'environnement de la rémunération au gouvernement fédéral est très complexe. On estime que le système de paye du gouvernement du Canada exécute près de 8,9 millions d'opérations par année, évaluées à environ 17 milliards de dollars. En tout, la fonction publique compte 22 employeurs différents (incluant l'administration publique centrale et les organismes distincts) qui négocient plus de 80 conventions collectives totalisant plus de 80 000 règles opérationnelles.

Au cours de la période visée par la TAP (Transformation de l'administration de la paye) (de 2009 à 2016), bon nombre de facteurs contextuels importants ont eu un effet sur l'environnement de la rémunération. Ces facteurs comprenaient les mesures d'économies de coûts mises en place par le gouvernement du Canada, ainsi que plusieurs initiatives liées à la TI (Technologie de l'information) (y compris la

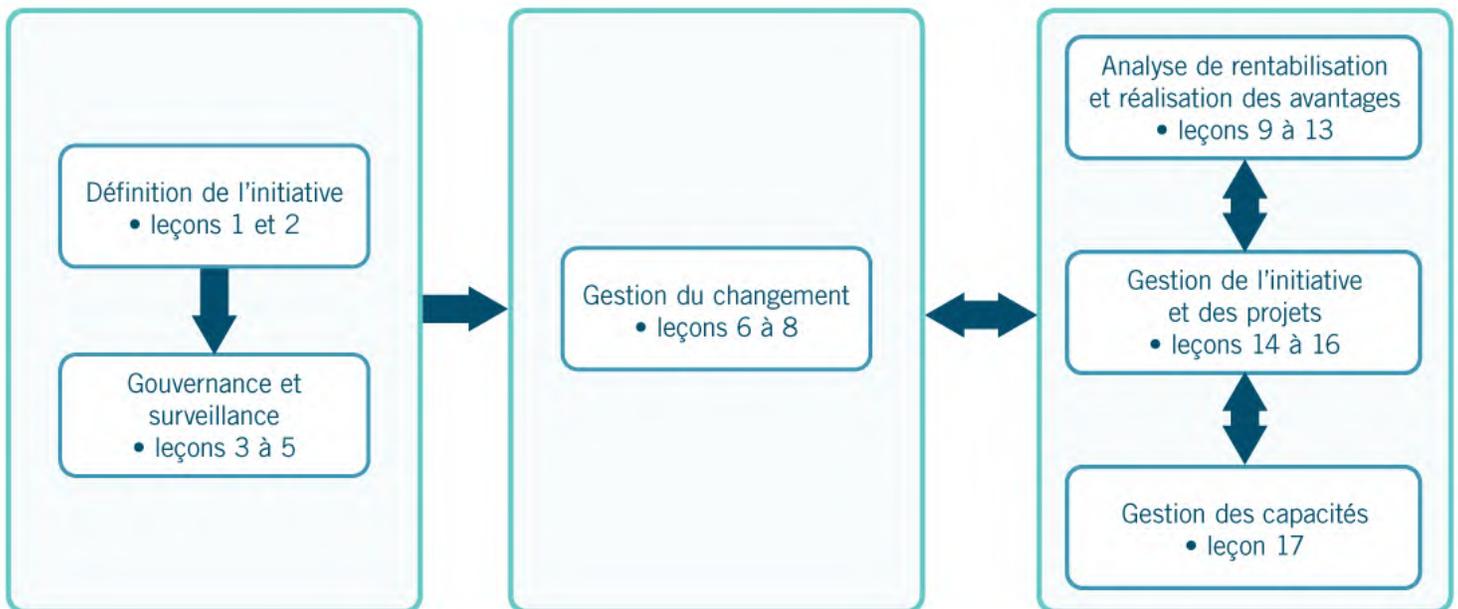
création de Services Partagés Canada [SPC (Services partagés Canada)] et le développement et la mise en œuvre de Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada)).

C'était une initiative à risque élevé et les impacts d'échec pouvaient être extrêmement importants. Les employés pouvaient recevoir une paye inexacte ou nulle. De plus, la réputation du gouvernement du Canada pouvait être entachée par un tel échec. Au moment de l'approbation de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) en 2009, le gouvernement du Canada n'avait encore jamais entrepris de transformation similaire aussi complexe avec des impacts d'une portée considérable.

Les leçons tirées

En menant l'étude sur les leçons tirées, l'équipe a cerné 17 leçons dans 6 domaines. Les 6 domaines sont représentés ci-dessous :

Figure 1 : Principaux domaines de leçons tirées



▼ Figure 1 – Version textuelle

Cette figure comporte une série de rectangles qui illustrent les flux des grands domaines des leçons tirées. Il y a 6 grands domaines, et ceux-ci renvoient à 17 leçons. La figure comporte 3 grands rectangles (un à gauche, un au centre et un à droite) et des rectangles plus petits à l'intérieur de ceux-ci qui renferment un texte. Le texte des rectangles plus petits indique le titre de chacun des 6 grands domaines et les numéros des 17 leçons tirées qui sont liées à chacun d'eux.

Dans le grand rectangle de gauche, il y a 2 rectangles plus petits, soit un en haut et un en bas. Dans le rectangle plus petit du haut, on lit « Définition de l'initiative, leçons 1 et 2 ». Un deuxième rectangle plus petit se trouve dessous, avec une flèche pointant vers le bas partant du rectangle plus petit du haut. Le texte dans le deuxième rectangle plus petit porte la mention « Gouvernance et surveillance, leçons 3 à 5 ».

Le grand rectangle du centre contient un seul rectangle plus petit. Le rectangle plus petit indique « Gestion du changement, leçons 6 à 8 ». Une flèche pointe du grand rectangle à gauche vers le grand rectangle du centre. Une flèche à 2 têtes pointe dans les 2 directions depuis le grand rectangle du centre vers le grand rectangle à droite.

Dans le grand rectangle à la droite, il y a 3 rectangles plus petits : un en haut, un au centre et un en bas. Dans le texte du rectangle plus petit du haut, on lit « Analyse de rentabilisation et réalisation des avantages, leçons 9 à 13 ». Dans le texte du rectangle plus petit du centre, on lit « Gestion de l'initiative et des projets, leçons 14 à 16 ». Dans le texte du rectangle plus petit du bas, on lit « Gestion des capacités, leçon 17 ». Des flèches pointant dans les deux sens se trouvent entre le rectangle plus petit du haut et celui du centre, et entre le rectangle plus petit du centre et celui du bas.

Le flux indique que « Définition de l'initiative » mène à « Gouvernance et surveillance ». Ces 2 grands domaines représentent les domaines de base et mènent à la « Gestion du changement », qui est un élément central à toutes les leçons. Les 3 grands domaines « Analyse de rentabilisation et réalisation des

avantages », « Gestion de l'initiative et des projets » et « Gestion des capacités » interagissent les uns avec les autres. De plus, ils interagissent avec « Gestion du changement ».

Deux des six grands domaines ont été cernés comme des éléments fondamentaux pour la réussite globale de l'initiative. Le principal domaine critique est la signification, le « quoi », de la transformation, soit la définition de l'initiative. Il s'agit de la vision globale de la transformation, incluant l'ensemble des organisations, des processus opérationnels, des personnes et des systèmes de technologie de l'information qui seront concernés et qui subiront des changements. Cette vision globale est ensuite divisée en éléments gérables (habituellement des projets) à l'aide d'une feuille de route expliquant la façon dont ces éléments seront traités au cours de la transformation. Le deuxième domaine fondamental, à savoir la gouvernance et la surveillance, est étroitement lié à la définition et concerne les participants à la transformation, le « qui ». Ce domaine veille à ce que le leadership, la reddition de comptes, la prise de décisions, la mobilisation et la surveillance soient appropriés pour la signification de la transformation.

Le fait de s'attarder à ces deux domaines fondamentaux au début de l'initiative augmente la probabilité de réussite de la transformation. Les leçons tirées de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) mettent en lumière les défis tant du côté de la définition de l'initiative que de celui de la gouvernance et de la surveillance.

Les quatre autres grands domaines de leçons tirées influent grandement sur la probabilité de réussite de l'initiative de transformation. Chacun de ces domaines est essentiel à la réussite. Bien qu'elles ne puissent pas résoudre les problèmes issus des deux domaines fondamentaux, les leçons tirées dans ces autres domaines sont essentielles au succès d'une initiative de transformation.

Les leçons liées à la gestion du changement portent principalement sur « le qui », soit les personnes concernées et touchées par l'initiative de transformation. La gestion du changement doit englober et soutenir l'initiative dans son ensemble. Elle

doit aussi être traitée comme un élément fondamental, puisqu'elle est essentielle au ralliement des personnes touchées par le changement. De plus, la gestion du changement doit soutenir les employés et les gestionnaires afin de les aider à s'adapter à leurs nouveaux rôles.

Les leçons liées à l'analyse de rentabilisation et à la réalisation des avantages abordent le « pourquoi » de la transformation. Les raisons d'entreprendre l'initiative de transformation et les résultats de la transformation (outre les coûts et les avantages financiers) représentent des engagements qui doivent être constamment évalués, modifiés et réalisés. Le « pourquoi » initial doit être pris en considération tout au long de la transformation plutôt que seulement au début.

Les leçons liées à la gestion de l'initiative et des projets mettent en évidence la manière, le « comment », dont l'initiative de transformation et les projets connexes sont gérés au quotidien pendant les années de dure l'initiative. Bien qu'il s'agisse d'un domaine bien établi dans la littérature et que de nombreux praticiens expérimentés abordent ce sujet tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement du Canada, certaines leçons précises peuvent être tirées de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) dans ce domaine.

La gestion des capacités est le dernier des grands domaines. Elle traite de la nécessité de gérer de façon explicite la transformation de l'effectif, le « qui », tout en mettant l'accent sur les connaissances et la façon dont celles-ci doivent être développées en tant que ressource essentielle.

Les leçons rattachées à chacun de ces grands domaines sont :

Domaine principal de la leçon tirée	Leçon tirée
--	--------------------

Domaine principal de la leçon tirée	Leçon tirée
Définition de l'initiative	<p>Définir correctement les changements Leçon 1 : Définir de façon exhaustive la portée des domaines qui subissent des changements, et décrire les changements en tant que projets spécifiques interdépendants au sein de l'initiative globale.</p> <p>Préciser clairement quels sont les projets distincts et la façon dont ils sont liés Leçon 2 : Élaborer une feuille de route afin de définir les interrelations et les interdépendances entre les projets spécifiques au sein de l'initiative de transformation (et avec tout autre projet connexe).</p>
Gouvernance et surveillance	<p>Attribuer la responsabilité à un seul bureau Leçon 3 : Assigner la reddition de comptes et l'autorité pour une initiative de transformation pluriministérielle/pluriorganisationnelle ou pangouvernementale à un ministre et un administrateur général, en s'assurant que l'imputabilité, les pouvoirs, les rôles et les responsabilités des autres organisations participantes soient élaborés, documentés et mis en œuvre en vertu d'un cadre de responsabilisation global.</p> <p>Établir une gouvernance large et inclusive Leçon 4 : Établir une gouvernance qui reflète pleinement le large éventail d'intervenants touchés par l'initiative dans son ensemble. Par exemple, l'initiative devrait être administrée par un comité composé du responsable chargé du processus entier, de l'organisation ou des organisations responsables des projets, et de différents types d'intervenants (ministères ou organismes, représentants des communautés fonctionnelles et des centres de politiques touchés).</p> <p>S'assurer que la surveillance exerce une fonction critique suffisante Leçon 5 : Établir une fonction proactive pour une surveillance indépendante efficace qui englobe toute la portée de la transformation, en misant sur les organisations qui ont de l'expérience au niveau international et sur les personnes dans ce domaine de transformation. Cette fonction devrait faire son rapport directement au ministre ou à l'administrateur général responsable de l'initiative dans son ensemble.</p>

Domaine principal de la leçon tirée	Leçon tirée
Gestion du changement	<p>Évaluer et adapter la culture organisationnelle et le leadership Leçon 6 : Évaluer la culture de la ou des organisations dans lesquelles la transformation se produit. Idéalement, la culture organisationnelle devrait être agile, ouverte au changement, participative, réceptive à la rétroaction des intervenants et disposée à recevoir des renseignements indésirables et inattendus. Lorsque la culture n'est pas idéale, prendre des mesures pour gérer la transformation de cette culture (par exemple, analyse critique rehaussée, communications efficaces).</p> <p>Faire de la gestion du changement une priorité Leçon 7 : Planifier et prioriser la gestion du changement pendant la durée de toute initiative de transformation complexe comportant un risque élevé. La gestion du changement ne peut pas être considérée comme un élément optionnel ou un ajout, ni comme un aspect négligeable lorsqu'il est question de faire des gains en temps ou des économies.</p> <p>Se concentrer sur les communications qui sont efficaces Leçon 8 : Communiquer de façon pertinente, rapide et compréhensible doit être une priorité clé du processus de changement au sein de et entre chaque projet, phase ou activité, sachant que l'efficacité de la communication constitue la mesure du succès.</p>

Domaine principal de la leçon tirée	Leçon tirée
Analyse de rentabilité et réalisation des avantages	<p>Faire participer les intervenants et communiquer avec eux concernant la fonctionnalité de la solution technologique Leçon 9 : Communiquer la fonctionnalité prévue de toute nouvelle solution technologique (y compris ses limites) à tous les intervenants. Les stratégies visant à composer avec les limites d'une solution devraient faire l'objet d'une discussion, être élaborées en collaboration avec les intervenants concernés et être prêtes à appliquer au moment de l'entrée en service.</p> <p>Autant que possible, ne pas effectuer de personnalisation approfondie ou risquée Leçon 10 : Harmoniser, dans la mesure du possible, les processus opérationnels et les modèles organisationnels avec la structure sous-jacente d'une solution technologique disponible sur le marché au lieu d'entreprendre des personnalisations dispendieuses et risquées.</p> <p>Mettre en œuvre la gestion des résultats tout au long de l'initiative Leçon 11 : Assurer et mettre en œuvre de façon exhaustive et explicite la gestion des résultats tout au long de l'initiative de transformation, du commencement jusqu'à l'étape suivant l'entrée en service. Le succès doit être évalué relativement aux progrès des divers projets qui constituent l'initiative, y compris la transformation opérationnelle, la gestion du changement et toute nouvelle solution de TI (Technologie de l'information).</p> <p>Ne s'attendre à des épargnes que bien après la mise en œuvre Leçon 12 : Présenter de façon réaliste le moment auquel les bénéfices (par exemple, efficiences, économies de coûts, qualité du service) deviendront tangibles. Reconnaître l'expérience passée et les expériences des autres intervenants et s'adapter en conséquence pendant la durée de l'initiative de transformation.</p> <p>Soutenir les intervenants touchés s'ils doivent jouer un rôle dans l'initiative Leçon 13 : Financer et outiller les ministères et organismes afin qu'ils mènent avec succès les activités nécessaires à l'appui des initiatives de transformation horizontales, y compris l'accès à l'expertise en gestion du changement ainsi qu'aux ressources financières et humaines.</p>

Domaine principal de la leçon tirée	Leçon tirée
Gestion de l'initiative et des projets	<p>Mettre à l'essai la solution technologique avant le lancement Leçon 14 : Lancer toute nouvelle solution technologique seulement après l'avoir soumise à des essais complets au moyen de simulations complètes basées sur des situations réelles, et ce, à l'aide d'un large échantillon d'utilisateurs réels. De plus, le lancement ne devrait se faire que lorsque tous les doutes liés à sa réussite ont été traités et vérifiés de façon indépendante.</p> <p>Tirer parti du secteur privé et le faire participer afin de maximiser la capacité et les compétences Leçon 15 : Solliciter la pleine collaboration du gouvernement et du secteur privé aux étapes initiales et critiques de toute initiative de transformation, avant d'adopter toute approche particulière, et en tenant compte des capacités de chacun.</p> <p>Réévaluer, apprendre et ajuster Leçon 16 : Mettre à jour et réexaminer périodiquement l'analyse de rentabilisation de la transformation et des projets individuels. En plus de tester les principales hypothèses quant aux échéanciers et au budget, il est important de tenir compte des changements liés à la portée de l'initiative et des projets, des progrès de la mobilisation des intervenants, de l'efficacité de toute transformation opérationnelle ou organisationnelle, et de l'efficacité de la gouvernance et du leadership.</p>
Gestion des capacités	<p>Déterminer et établir la capacité requise avant le lancement Leçon 17 : Gérer la transformation de l'effectif comme une fonction ou un projet explicite durant l'initiative, du début à l'entrée en service, en veillant à ce que le potentiel, l'expertise et la mémoire collective du personnel soient disponibles jusqu'au stade final. Établir un plan d'urgence détaillé qui peut être facilement mis en œuvre, au besoin.</p>

Dernières réflexions

À notre avis, le fait de sous-estimer la complexité de l'initiative a conduit à son échec. Si l'initiative avait été gérée en tenant compte de la vaste portée de la transformation, qui ne se limitait pas simplement à un remplacement de système ou à la réinstallation d'employés, on aurait pu établir et suivre de près les principes de

définition; de gouvernance et de surveillance de l'initiative; de gestion du changement; de gestion des résultats; de gestion de projet; et de gestion de la capacité qui sous-tendent les 17 leçons tirées.

Cette étude ne visait pas à évaluer catégoriquement la capacité actuelle du gouvernement du Canada à entreprendre une telle transformation. Cela étant dit, l'équipe de l'étude croit que la fonction publique et le secteur privé possèdent ensemble les capacités nécessaires pour gérer et mettre en œuvre avec succès de telles initiatives à l'avenir. Il faut toutefois évaluer ce qui peut être pris en charge au sein du gouvernement (compte tenu des capacités actuelles) et faire appel au secteur privé de façon créative afin de disposer d'une expertise mondiale et combler les écarts sur le plan des capacités. Lorsque cela est fait, on peut définir adéquatement l'initiative et mettre en place une gouvernance et une surveillance adéquates comme fondations de l'initiative de transformation.

En outre, la présence d'une culture appropriée peut être considérée comme un aspect encore plus important lors d'une transformation complexe. La souplesse, l'ouverture et la réceptivité sont des caractéristiques clés d'une culture qui doit être harmonisée avec l'ampleur et le défi de la transformation.

En dernier lieu, à notre avis, ces leçons sont des leçons à assimiler plutôt que des leçons déjà apprises dans le cadre de la gestion et de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Il sera essentiel que le gouvernement mette réellement en pratique ces leçons lors des transformations futures et, de façon plus immédiate, dans le contexte du défi de transformation que le gouvernement doit relever pour corriger les multiples problèmes liés à l'administration de la paye.

Remerciements

La présente étude a été entreprise par une équipe de six consultants, lesquels ont tous apporté une contribution unique et précieuse. Goss Gilroy Inc. tient à remercier les membres de l'équipe, nommément Sandy Moir, Jim Alexander,

Dominique Dennerly, Steve Mendelsohn, Lauren Evans et Lisa Allison.

Le groupe d'étude souhaite également remercier les intervenants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et de Services publics et Approvisionnement Canada qui ont appuyé nos travaux tout au long du projet.

Évidemment, aucune étude de ce genre ne peut être entreprise sans la générosité des personnes qui ont participé aux entrevues et aux ateliers. Nous avons demandé à plusieurs personnes consultées lors de l'étude de fournir des documents supplémentaires, de clarifier des faits et de participer à la validation des constatations. Nous les remercions pour leurs idées et leur engagement à l'égard d'une amélioration continue dans leur organisation et au sein du gouvernement du Canada dans son ensemble.

1.0 Introduction

Le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation (BVIE (Bureau de la vérification interne et de l'évaluation)) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor)), au nom du Secrétariat et de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada)), a embauché Goss Gilroy Inc. (GGI (Goss Gilroy Inc.)) pour mener une étude sur les leçons tirées de la gestion et de la mise en œuvre de l'initiative de Transformation de l'administration de la paye (TAP (Transformation de l'administration de la paye)). La portée de l'étude englobe les activités de 2008 à avril 2016. Un résumé du calendrier lié à la TAP (Transformation de l'administration de la paye) est présenté à l'annexe A.

La présente étude des leçons tirées a été lancée à la fin de février 2017 et la collecte de données s'est terminée en juillet 2017.

1.1 Objectif de l'étude

L'étude visait à présenter une évaluation de haut niveau, rapide et crédible, dont l'objectif était de cerner les leçons applicables d'autres initiatives de transformation fédérales actuelles et futures. Il est important de souligner que cette étude présente

les leçons apprises en fonction des renseignements disponibles en ce moment; il pourra y avoir d'autres leçons à tirer au fil de l'évolution de la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

L'expression « mise en œuvre » désigne la mise en œuvre de l'initiative de TAP (Transformation de l'administration de la paye) et ses deux projets principaux, c'est-à-dire la modernisation des services et des systèmes de paye et le regroupement des services de paye. La portée de la présente étude va jusqu'à « l'entrée en service » de la solution de technologie de l'information (TI (Technologie de l'information)) [Phénix] pour un total de 290 000 fonctionnaires, en février et en avril 2016. Les leçons tirées par rapport à la gestion continue de l'administration de la paye après avril 2016 ne font pas partie de la portée de cette étude.

La présente étude a été entreprise sous la direction générale des deux parrains responsables du projet, soit la secrétaire du Conseil du Trésor et la sous-ministre de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada)). Toutefois, la présente évaluation est indépendante et, à ce titre, elle ne représente pas nécessairement les opinions ou les conclusions du gouvernement du Canada. Le groupe d'étude de GGI (Goss Gilroy Inc.) s'est vu accorder la souplesse et la latitude requises pour identifier les personnes et les documents qui, à notre avis, devaient être consultés afin de comprendre les implications de la gestion et de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), et pour cerner les leçons pertinentes. Nous avons communiqué principalement avec les groupes de vérification interne au SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) et à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Ces derniers nous ont appuyés en communiquant à l'avance avec les personnes que nous souhaitions consulter, en fournissant un accès aux documents et en nous soutenant afin que nous puissions entreprendre le projet le plus aisément possible. Les deux groupes de vérification ont également obtenu des ébauches préliminaires de tous les résultats de l'étude à l'égard desquels ils ont formulé des commentaires en vue de clarifier nos constatations.

Il est important de souligner que la présente étude n'est pas une vérification. Notre méthodologie reposait principalement sur les consultations, ainsi que sur des documents utilisés pour comprendre le contexte de la TPA et valider les informations recueillies lors de ces consultations. Le groupe d'étude a abordé le travail avec ouverture et a sollicité la participation active de nombreux intervenants en toute confidentialité. Au cours de nos consultations, nous ne tentions pas d'établir un consensus, mais bien d'obtenir divers commentaires au sujet des observations et des enjeux relevés au cours des discussions, ce qui a donné lieu aux leçons contenues dans le présent document.

1.2 Méthodologie

Conformément à une étape de planification comportant plusieurs entrevues et un examen des documents, GGI (Goss Gilroy Inc.) a élaboré et mis en œuvre une méthodologie comprenant près de 40 entrevues et 8 ateliers d'une demi-journée, auxquels plus de 100 personnes ont participé. Nous avons également consulté et examiné plusieurs documents provenant de diverses sources (y compris des documents axés sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye), des documents sur tout le gouvernement du Canada et des documents d'autres juridictions et organisations multilatérales). Des renseignements supplémentaires sur la méthodologie de l'étude figurent à l'annexe B.

Au cours de la collecte des données, tous les efforts ont été déployés en vue d'obtenir le point de vue de tous les intervenants concernés dans le cadre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Des fonctionnaires du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et d'autres ministères et organismes ont été consultés. En tout, nous avons parlé avec 39 ministères et organismes, comprenant de grands et de petits ministères, reliés de différentes façons avec la solution de TI (Technologie de l'information) de la paye et avec le Centre des services de paye. De plus, la conception de l'étude exigeait une représentation des fonctionnaires de tous les niveaux de l'organisation, notamment des employés, des conseillers en rémunération, des gestionnaires, des cadres de direction et des administrateurs,

généraux. Nous avons également consulté un grand nombre de personnes à l'extérieur du gouvernement, dont des représentants des agents négociateurs et des entités du secteur privé concernées par la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

Pour que le groupe d'étude puisse interpréter et catégoriser adéquatement les commentaires issus des consultations, on a demandé aux répondants de concentrer leurs commentaires sur les domaines de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) qu'ils connaissaient le mieux et dont ils possédaient une expérience directe.

Pour effectuer l'analyse, les membres du groupe d'étude se sont réunis à plusieurs reprises afin de discuter et consolider les principales constatations et de cerner les leçons. Nous avons également examiné de nombreux rapports nationaux et internationaux sur les pratiques exemplaires dans le cadre des transformations complexes à grande échelle axées sur la TI (Technologie de l'information). Toutes les leçons contenues dans le présent rapport sont fondées sur les consultations et appuyées par les connaissances de l'équipe sur les pratiques exemplaires de ce secteur.

Il était primordial que l'étude valide les points de vue et les opinions des répondants. Nous l'avons fait de trois façons :

1. Nous avons mis à l'essai et validé, auprès de répondants aux entrevues subséquentes, des concepts tirés de documents, d'entrevues et d'ateliers antérieurs.
2. Lors de la synthèse et de l'examen des résultats, nous avons ciblé les terrains d'entente et les désaccords et déterminé les aspects à l'égard desquels les opinions étaient partagées par un grand nombre ou un petit nombre de personnes ou par certains types de participants seulement. Un suivi a été assuré relativement à tout désaccord ou toute confusion par la tenue d'une validation supplémentaire au moyen d'un examen des documents et en fonction de notre expertise et de notre expérience professionnelle. De plus, au cours de l'analyse des données probantes, le groupe a misé sur les expériences considérables et

variées de ses membres dans le but d'aider à interpréter ce que nous avons entendu et de mettre en application les pratiques exemplaires connues.

3. Nous avons fait état des constatations préliminaires aux comités ministériels de vérification du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) et de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), puis nous avons mené cinq suivis ciblés en personne avec des participants qui avaient formulé des commentaires à l'étape de l'examen (sauf une, qui avait fait part de ses commentaires à l'étape d'examen). Nous avons choisi ces personnes en raison de leurs connaissances par rapport à la gestion et à la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) ainsi que de leurs perspectives et de leur expérience variées en ce qui concerne la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

2.0 Renseignements généraux et contexte

2.1 L'enjeu

À l'automne 2007, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a proposé de mettre en œuvre un nouveau système de paye du gouvernement du Canada afin de corriger les problèmes du logiciel existant, le Système régional de paye (SRP (Système régional de la paye)). Il a par la suite présenté une « initiative visant à remettre en état le système de paye » en réaction à un certain nombre de problèmes liés aux ressources humaines et à la paye dans la fonction publique. L'initiative a été approuvée en juin 2009, puis en juillet 2009 afin de définir à la fois le nouveau système de paye du gouvernement du Canada et le modèle de regroupement de la prestation de services.

La transformation du système de paye de la fonction publique n'est pas une mince affaire. À l'époque, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)) (dont le nom a été changé pour Services publics et Approvisionnement Canada en 2015) administrait la paye de plus de 100 ministères et sociétés d'État qui représentaient près de 300

000 employés ¹. Le système de paye du gouvernement du Canada exécutait près de 8,9 millions d'opérations annuelles, évaluées à environ 17 milliards de dollars ². En tout, la fonction publique compte 22 employeurs différents qui négocient environ 80 conventions collectives totalisant plus de 80 000 ³ règles opérationnelles. La rémunération ⁴ à l'échelle de la fonction publique est également réglementée par des lois fédérales, notamment la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur la pension de la fonction publique, la Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public, la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral et la Loi sur l'indemnisation des agents de l'État.

Le SRP (Système régional de la paye) utilisé par TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) et les ministères était grandement désuet, inefficace et non rentable ⁵. La demande de services de paye souples et fiables était en hausse à l'époque ⁶, et les analyses comparatives avec les autres organisations montraient que le système affichait une piètre performance par rapport aux infrastructures semblables ⁷. De plus, la maintenance du système était exigeante sur le plan de la main-d'œuvre et dépendait des connaissances et de l'expérience spécialisées de personnel de la TI (Technologie de l'information) et de la rémunération qui affichait un taux d'attrition élevé ^{8 9}. La situation était encore plus compliquée par le fait que les conseillers en rémunération faisaient souvent la transition entre les ministères dans la région de la capitale nationale ¹⁰.

Qui plus est, l'intégration était insuffisante entre le SRP (Système régional de la paye) et les multiples systèmes de gestion des ressources humaines (SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines)) utilisés dans l'ensemble de la fonction publique. Il était presque impossible de surveiller efficacement l'administration générale de la paye en raison de sa fragmentation. Les problèmes associés au système de paye ont également été décrits dans le rapport du printemps 2010 de l'ancienne vérificatrice générale sur le fonctionnement efficace du gouvernement, où l'on trouvait un chapitre consacré au vieillissement des systèmes de technologie de l'information dans la fonction publique ¹¹. L'audit, qui portait sur cinq ministères dont les dépenses en TI (Technologie de l'information) étaient élevées, soulignait d'importants risques associés à la vieille infrastructure de TI (Technologie de

l'information) de la paye, laquelle risquait « de tomber en panne ». Une telle défaillance technique pouvait perturber considérablement les activités de ces organisations. Le rapport mentionnait que TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) avait ajouté à son profil de risques organisationnels la précarité du système désuet, le décrivant comme menaçant « de s'effondrer ».

L'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) était conçue pour résoudre ces problèmes entrelacés. La TAP (Transformation de l'administration de la paye) a été énoncée de manière à s'intégrer à d'autres projets de modernisation de la fonction publique, y compris la Modernisation des systèmes administratifs et l'initiative d'écologisation du gouvernement ¹². De plus, elle s'harmonisait avec les engagements continus consistant à accroître l'efficacité et l'innovation dans la fonction publique, selon le discours du Trône de 2008. L'initiative donnait également suite aux recommandations du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires qui, au printemps 2008, a publié un rapport décrivant les problèmes au sein de la collectivité de la paye et des avantages sociaux. L'initiative devait soutenir la modernisation et accroître la stabilité de l'effectif de la rémunération ¹³.

2.2 L'initiative

L'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) a reçu l'approbation du Gouvernement du Canada en 2009 ¹⁴. En 2010, le premier ministre a annoncé que les services de paye seraient regroupés à Miramichi, au Nouveau-Brunswick. La mesure était censée procurer des retombées économiques dans la région. L'initiative comportait deux volets distincts, mais connexes : la Modernisation des services et des systèmes de paye et le Regroupement des services de paye. L'objectif global de cette initiative était de veiller à la viabilité à long terme de l'administration et des services de la paye au gouvernement fédéral.

Le Projet de modernisation des services et des systèmes de paye de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) consistait à remplacer le système de paye existant vieux de 40 ans (SRP (Système régional de la paye)) par une option commerciale disponible sur le marché (COTS (Une option commerciale disponible

sur le marché)). La nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) devait être intégrée au SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) du gouvernement du Canada. L'option COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) (conjointement avec le projet du Regroupement des services de paye, décrit ci-dessous) a été sélectionnée en tant qu'option offrant les plus grandes économies de coûts annuelles permanentes et la meilleure atténuation des risques comparativement à d'autres options comme la mise à niveau du système ou la sous-traitance complète des services de paye. Dans l'ensemble, l'adoption d'une solution COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) était censée augmenter la durabilité et la capacité d'adaptation de l'administration de la paye, de rendre possible l'intégration pangouvernementale des systèmes, de renforcer les capacités de libre-service des gestionnaires et des employés, de contribuer au programme de modernisation de la fonction publique du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), d'améliorer les renseignements opérationnels et la production de rapports ainsi que d'accroître l'efficience.

Afin de réduire les coûts, d'améliorer les services, de stabiliser l'effectif et de réduire au minimum le roulement des conseillers en rémunération, le Projet de regroupement des services de paye (appelé Regroupement des services de paye dans le présent rapport) consistait à transférer les services de paye des ministères et organismes vers un nouveau centre des services de paye situé dans une seule région en dehors de la région de la capitale nationale. La décision d'établir le nouveau Centre des services de paye à Miramichi, au Nouveau-Brunswick, a été prise en 2010 en considération de la promesse de remplacer les emplois perdus à la suite de la fermeture du Centre des armes à feu. Le premier ministre avait alors indiqué que le déménagement du centre des services de paye viendrait absorber plusieurs fois les pertes d'emploi du Centre des armes à feu ¹⁵. Le Centre des services de paye a ouvert ses portes en mars 2012.

Le volet Regroupement des services de paye de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) comportait deux phases : la phase I avait pour objectif de faire en sorte que le Centre des services de paye gère un nombre initial de 184 000 comptes de paye associés aux ministères utilisant « la norme actuelle du

gouvernement en matière de RH (Ressources humaines) » (PeopleSoft, appelé Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) pour le gouvernement du Canada, décrit ci-dessous). Ces ministères représentaient environ 68 % des ministères et organismes fédéraux. Ces comptes de paye devaient être transférés en trois vagues. La première phase comprenait également l'établissement de partenariats avec des collègues communautaires situés relativement près de Miramichi afin qu'ils offrent une formation liée à la rémunération destinée à garantir une offre de conseillers en rémunération pour le Centre des services de paye. La phase II, celle où les services de paye de tous les ministères et organismes restants seront regroupés, sera mise en œuvre dans l'avenir sous la forme d'une initiative distincte (au moment d'écrire le présent rapport, la phase II n'est pas encore commencée).

En 2009, le coût de la Modernisation des services et des systèmes de paye était estimé à 192,1 millions de dollars, et celui du Regroupement des services de paye, à 106,1 millions, soit un total général de 298,2 millions pour la TAP (Transformation de l'administration de la paye). En 2012, le coût de la Modernisation des services et des systèmes de paye a été réévalué à 186,6 millions de dollars, et celui du Regroupement des services de paye, à 122,9 millions, ce qui portait le total à 309,5 millions ¹⁶.

On a estimé que la TAP (Transformation de l'administration de la paye) générerait d'importantes économies découlant d'une multitude de sources, y compris les économies d'échelle, l'intégration, les capacités de libre-service et l'automatisation, selon ce qui est illustré ci-dessous dans le tableau 1. Une mise à jour effectuée en 2012 prévoyait un léger ajustement des économies (de l'ordre de 1 million de dollars ¹⁷).

Tableau 1 : Sommaire des économies

Domaines d'économies	Montant (2009)	Montant (mise à jour de 2012)

Domaines d'économies	Montant (2009)	Montant (mise à jour de 2012)
Modernisation : En raison du libre service	46.9M \$	17.6M \$
Modernisation : En raison d'autres activités d'automatisation	6.7M \$	14.4M \$
Regroupement seulement : En raison des économies d'échelle	11.8M \$	10.8 M \$
Regroupement avec la modernisation : En raison des gains en efficience obtenus dans l'environnement des services regroupés une fois que le système de paye modernisé est opérationnel	13.7M \$	35.3M \$
Total	79.1M \$	78.1M \$

Une fois le lancement effectué, 98 ministères et organismes verraient leur paye administrée par Phénix. De ce nombre, 45 ministères et organismes seraient servis par des conseillers en rémunération situés au Centre des services de paye, et les 53 ministères et organismes restants continueraient d'avoir des conseillers en rémunération au sein de leur organisation. De ces 53 ministères et organismes, 30 utilisaient PeopleSoft 9.1, 17 utilisaient une entrée directe dans Phénix et 6 utilisaient le service Web pour accéder à Phénix. L'annexe C présente ces renseignements sous forme graphique.

2.3 Le contexte

Le gouvernement du Canada est une organisation grande et complexe. De nombreux facteurs contextuels importants qui étaient présents à l'époque (et qui le sont toujours) ont influencé la conception, la gestion et la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Ces facteurs comprennent le modèle de reddition de comptes du gouvernement, de même que les initiatives qui ont été instaurées au cours de la période de la TAP (Transformation de

l'administration de la paye), comme les mesures d'économies de coûts et les autres initiatives liées à la TI (Technologie de l'information) qui ont eu une incidence sur l'environnement dans lequel se déroulait la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Ces facteurs contextuels sont décrits ci-dessous.

Modèle de reddition de comptes du gouvernement du Canada

Dans le modèle de gouvernement Westminster, les administrateurs généraux sont des fonctionnaires professionnels et impartiaux qui sont à la tête des ministères et organismes. Ils sont sélectionnés par le premier ministre sur les conseils du Bureau du Conseil privé, et ils sont nommés par le gouverneur en conseil par décret. Les administrateurs généraux agissent à titre de conseillers spécialisés auprès de leurs ministres respectifs, et ils sont chargés de la gestion quotidienne de leur ministère au nom du ministre. Les administrateurs généraux doivent rendre des comptes à de multiples parties ¹⁸. Ils rendent des comptes à leur ministre dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi au premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil privé, relativement aux questions d'importance pour la gestion collective du gouvernement. Les administrateurs généraux doivent aussi rendre des comptes au Conseil du Trésor pour la gestion et le rendement de leurs ministères respectifs ¹⁹ et aux autres organismes centraux en ce qui concerne les pouvoirs qui leur sont conférés (dont la gestion des ressources humaines). Cependant, dans ce modèle de reddition de comptes, il demeure un degré d'ambiguïté quant à la question de savoir qui est responsable de la mise en œuvre des initiatives pangouvernementales.

En ce qui concerne la gestion des personnes plus précisément, les administrateurs généraux ont comme principale responsabilité d'assurer la gestion efficace du personnel au sein de leurs organisations. Ils sont responsables de la planification et de la mise en œuvre de pratiques de gestion des personnes qui permettent d'atteindre leurs objectifs opérationnels, ainsi que de l'évaluation du rendement de leur organisation au chapitre de la gestion des personnes. L'un des principes de pratique de gestion des personnes est le suivant : « Une infrastructure efficace d'information en gestion des personnes qui appuie la réussite opérationnelle et l'imputabilité ²⁰ ».

En tant qu'organisme central, le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) est l'organe administratif du Conseil du Trésor, et le président du Conseil du Trésor est le ministre responsable du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor). Le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) soutient le Conseil du Trésor en formulant des recommandations et en prodiguant des conseils sur les dépenses des programmes, les règlements et les politiques et directives de gestion, tout en respectant la responsabilité principale des administrateurs généraux quant à la gestion de leurs organisations, ainsi que le rôle que jouent ceux-ci en tant qu'administrateurs des comptes auprès du Parlement. Le Conseil du Trésor surveille les responsabilités du gouvernement en matière de finances, d'administration et de gestion des ressources humaines, et il établit les politiques régissant chacun de ces secteurs. À titre de conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor assume les trois principaux rôles suivants :

- Il tient le rôle de bureau de gestion du gouvernement en faisant la promotion d'un meilleur rendement sur le plan de la gestion.
- Il assume les fonctions de bureau du budget en examinant et en approuvant les propositions de plans de dépenses présentés par les ministères du gouvernement, et en examinant l'élaboration des programmes approuvés.
- Il fait fonction de bureau des ressources humaines et d'employeur ou de bureau de gestion des personnes en gérant la rémunération et les relations de travail pour le compte de l'administration publique centrale ²¹.

Sur le plan organisationnel, on trouve trois grandes organisations au sein du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), à savoir le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines)), le Bureau du contrôleur général (BCG (Bureau du contrôleur général)) et la fonction de remise en question (y compris les secteurs des programmes et les centres des politiques, comme la Direction du dirigeant principal de l'information [DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information)]). Les responsabilités du BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) comprennent la gestion de la rémunération, notamment la planification de la rémunération et la production de rapports connexes, la négociation collective, l'établissement des

conventions collectives, l'établissement des processus opérationnels communs pour la gestion des personnes, ainsi que la gestion des collectivités fonctionnelles liées aux RH (Ressources humaines) (la collectivité des conseillers en rémunération étant une collectivité particulièrement pertinente pour la transformation de la rémunération). Les responsabilités du BCG (Bureau du contrôleur général) comprennent la surveillance, la communication d'une orientation et la recommandation de mesures correctives concernant le rendement de la gestion financière des ministères et organismes. Ces responsabilités comprennent également la communication de conseils sur les cadres de contrôle de la gestion financière (la rémunération étant une importante composante des dépenses de fonctionnement du gouvernement ²²). La fonction de remise en question ou de diligence raisonnable du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) comprend la validation des coûts, l'évaluation des risques, l'harmonisation avec les priorités actuelles et la formulation de conseils judicieux sur les présentations dans le contexte du rôle global de directeur général de la fonction publique fédérale ²³. La fonction de remise en question s'appuie fortement sur les divers domaines liés aux politiques du Conseil du Trésor pour le gouvernement du Canada, lesquels incluent non seulement l'information et la technologie, mais aussi des domaines comme les risques, les actifs et les services acquis, la gestion financière, la rémunération et la gestion des personnes ²⁴. La Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la TI (Technologie de l'information) (DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information)), un groupe au sein de la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information) au SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), a pour mandat la surveillance d'un portefeuille de projets de la TI (Technologie de l'information) sélectionnés au sein du gouvernement du Canada qui présentent un risque élevé ou une grande complexité.

En ce qui concerne la prestation de services, conformément à la Politique sur les services communs du Conseil du Trésor, SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) (anciennement TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)) est désigné comme une organisation de services

communs. La rémunération est considérée comme un service obligatoire pour lequel les ministères et organismes doivent faire appel à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) en tant que fournisseur de services communs.

En ce qui concerne les responsabilités liées à la rémunération, la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux oblige les ministères à fournir les services administratifs et autres prescrits par le gouverneur en conseil et nécessaires à l'application des régimes d'avantages sociaux et de retraite ou de pension, et à la rémunération des personnes employées dans un ministère ou un autre secteur de l'administration publique fédérale. Qui plus est, en vertu de la Loi, le Décret sur les services administratifs de la rémunération (2011) a pour effet d'abroger le décret de 1981, et il indique (en partie) que le ministre du ministère doit fournir les services requis pour assurer le versement de la paye, y compris la vérification des certificats de demande de paiement ainsi que le développement, l'exploitation et la maintenance d'un système de traitement de la paye. Il doit aussi prendre toutes les mesures nécessaires relativement à l'administration de la paye pour démarrer, modifier ou terminer la paye en fonction des renseignements personnels des employés et des documents pertinents sur le personnel.

Mesures d'économies de coûts

À l'époque où la TAP (Transformation de l'administration de la paye) a été lancée, le gouvernement cherchait activement à atteindre une série d'objectifs de réduction des coûts. Il se reflétait dans les budgets de 2010 et de 2011 l'intention de réduire les dépenses du gouvernement, notamment en faisant en sorte que le Conseil du Trésor gère la croissance des ministères et gèle les budgets de fonctionnement aux niveaux de 2010-2011. Les budgets de 2011 et de 2012, s'appuyant sur quatre rondes d'examens entamées en 2007 dans le but d'améliorer la gestion des dépenses gouvernementales, ont instauré un examen stratégique et fonctionnel d'un an dirigé par le Conseil du Trésor (en 2011) ainsi qu'un plan d'action exhaustif de réduction du déficit (en 2012). Ces mesures avaient pour but de dégager des économies permanentes d'au moins 4 milliards de dollars d'ici 2014-2015 (soit 5 % de la base de l'examen) ²⁵. L'examen stratégique et fonctionnel visait 67 ministères et organismes

représentant environ 80 milliards de dollars en dépenses de programme directes ²⁶. Le Plan d'action pour la réduction du déficit prévoyait quant à lui des économies permanentes de 5 % à 10 % ²⁷ des dépenses de programme et de fonctionnement directes à l'aide de gains en efficacité du côté des ministères et organismes.

Autres facteurs contextuels

À l'époque où la TAP (Transformation de l'administration de la paye) a été lancée, chaque ministère gérait ses propres ressources technologiques et le budget s'y rattachant, ce qui donnait lieu à un paysage de la TI (Technologie de l'information) décentralisé et inégal dans l'ensemble de la fonction publique. En 2011, afin de remédier à la désuétude des systèmes de la TI (Technologie de l'information) dans l'administration publique, le gouvernement a annoncé la création de Services partagés Canada (SPC (Services partagés Canada)), une nouvelle organisation chargée de moderniser, de normaliser et de regrouper les ressources de la TI (Technologie de l'information) de 43 ministères. L'initiative visait à réduire les coûts en mettant à jour la structure technologique et en centralisant à SPC (Services partagés Canada) le personnel et les budgets de la TI (Technologie de l'information). Le mandat global de SPC (Services partagés Canada) comprend la réduction du nombre de centres de données, le faisant passer de près de 500 à 7 ²⁸, le regroupement et la protection de 50 réseaux se chevauchant, et le fait de garantir que tous les courriels sont gérés à l'aide d'une seule infrastructure commune, entre autres engagements. De plus, SPC (Services partagés Canada) fournit aux ministères et aux organismes du matériel informatique à jour (par exemple, la technologie de voix sur le protocole Internet pour les téléphones, la vidéoconférence et le Wi-Fi).

L'initiative de la modernisation des services en ressources humaines (MSRH (Modernisation des services en ressources humaines)) a été lancée par le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) en 2011. L'objectif était de moderniser les services de ressources humaines (RH (Ressources humaines)) dans les ministères afin de réduire le nombre de systèmes de RH (Ressources humaines) en soutenant un seul processus, un seul système et un seul jeu de données pour le gouvernement du Canada, conduisant ainsi à des gains en efficacité au chapitre des activités de RH

(Ressources humaines) transactionnelles. L'initiative de la MSRH (Modernisation des services en ressources humaines) comprenait plusieurs composantes, dont une qui était particulièrement pertinente pour la TAP (Transformation de l'administration de la paye), à savoir la mise en œuvre des Processus opérationnels communs des ressources humaines (POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines)). Les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines), dirigés par le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines), étaient censés « assurer l'uniformité de la prestation et de la gestion des services de RH (Ressources humaines) dans toutes les organisations gouvernementales ²⁹ ». Les documents de base sur les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines) ne font aucune mention de l'harmonisation avec les systèmes ou les processus de paye. La mise en œuvre des POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines) nécessitait pour les organisations d'analyser leurs pratiques de RH (Ressources humaines) ministérielles en fonction du nouveau processus opérationnel et d'en rendre compte. Par la suite, elles précisaient, hiérarchisaient et mettaient en œuvre des mesures destinées à assurer leur harmonisation avec les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines). Le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) a statué que ce processus de synchronisation était terminé le 31 mars 2014. Toutefois, une évaluation de l'initiative de la MSRH (Modernisation des services en ressources humaines) réalisée en 2016 a permis de conclure que, même si tous les ministères et organismes participants avaient indiqué avoir mis en œuvre les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines), quelques-uns de ceux consultés aux fins de l'évaluation ne croyaient pas que leur organisation avait entièrement adopté les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines) et estimaient que leur organisation continuait d'utiliser les processus précédents (surtout en ce qui concerne les rôles continuant d'être assumés par le personnel des RH (Ressources humaines) plutôt que par les gestionnaires à la suite de l'établissement d'unités de RH (Ressources humaines) « fantômes » ³⁰). Qui plus est, l'évaluation a fait ressortir la crainte que les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines) ne soient pas mis en œuvre à un degré de détail suffisant pour veiller^{30a}

l'uniformité pangouvernementale des systèmes de la TI (Technologie de l'information) et des données. Elle a aussi permis de conclure qu'il était toujours nécessaire de mettre en œuvre les processus à un degré de détail plus élevé ³¹.

Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada), mis en place en 2015, est une version du système de gestion des ressources humaines PeopleSoft 9.1 portant la marque du gouvernement du Canada. Ce système, dont l'intégration se déroule sur plusieurs années ³², est censé remplacer les différents systèmes de RH (Ressources humaines) (il y en a plus de 70) utilisés à l'échelle du gouvernement du Canada ³³ La synchronisation avec cette nouvelle plateforme est censée accroître l'automatisation, normaliser et rationaliser les processus de RH (Ressources humaines) dans l'ensemble des ministères, augmenter les options de libre-service et faciliter l'échange de renseignements ³⁴. En date de juin 2017, Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) n'avait été mis en place que dans 44 organisations, et il reste 31 autres systèmes de RH (Ressources humaines) différents dans les ministères et organismes.

L'annexe C présente le paysage des divers systèmes de RH (Ressources humaines) qui étaient exploités au gouvernement du Canada lors du lancement de Phénix en 2016. Elle illustre les divers systèmes et les diverses interfaces que doit posséder la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) pour la payer à son lancement.

3.0 Leçons tirées

Dans le cadre de l'analyse des consultations et des documents, l'équipe d'étude a cerné 6 principaux domaines de leçons tirées, pour un total de 17 leçons. Les 6 principaux domaines sont présentés à la [figure 1](#) comme suit :

- Définition de l'initiative (leçons 1 et 2)
- Gouvernance et surveillance (leçons 3 à 5)
- Gestion du changement (leçons 6 à 8)
- Analyse de rentabilisation et réalisation des avantages (leçons 9 à 13)
- Gestion de l'initiative et des projets (leçons 14 à 16)
- Gestion des capacités (leçon 17)

À notre avis, il s'agit de leçons qui n'ont pas encore été retenues plutôt que de leçons qui ont été retenues pendant la gestion et la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

Deux des six grands domaines ont été cernés comme des éléments fondamentaux de la réussite globale de l'initiative. Le principal domaine critique est la signification, le « quoi », de la transformation, soit la définition de l'initiative. Il s'agit de la vision globale de la transformation et de la conception de l'ensemble des organisations, des processus opérationnels, des personnes et des systèmes de technologie de l'information qui seront concernés et qui subiront des changements. Cette vision globale est ensuite divisée en éléments gérables (habituellement des projets) à l'aide d'une feuille de route expliquant la façon dont ces éléments seront traités au cours des années que dure la transformation. Étroitement lié, le deuxième domaine fondamental, à savoir la gouvernance et la surveillance, concerne les participants à la transformation, le « qui », et veille à ce que le leadership, la reddition de comptes, la prise de décisions, la mobilisation et la surveillance soient appropriés pour « le quoi » de la transformation.

Le fait de s'attarder à ces deux domaines fondamentaux au début de l'initiative augmente la probabilité de réussite de la transformation. Les leçons tirées de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) mettent en lumière les défis tant du côté de la définition de l'initiative que de celui de la gouvernance et de la surveillance.

Les quatre autres grands domaines de leçons tirées influent grandement sur la probabilité de réussite de l'initiative de transformation. Chacun de ces domaines est essentiel à la réussite. Ils ne peuvent pas éliminer les lacunes des deux principaux domaines fondamentaux, mais chacune des leçons tirées dans ces domaines est essentielle pour bien faire les choses en ce qui concerne toute initiative de transformation.

Les leçons liées à la gestion du changement portent aussi sur « le qui », en termes des personnes concernées et touchées par l'initiative de transformation. La gestion du changement doit englober et soutenir l'initiative dans son ensemble, et être

traitée comme un élément fondamental, puisqu'elle est essentielle au ralliement des personnes touchées par le changement. De plus, elle doit soutenir les employés et les gestionnaires afin de les aider à s'adapter à leurs rôles changeants.

Les leçons liées à l'analyse de rentabilisation et à la réalisation des avantages abordent le « pourquoi » de la transformation. Les raisons d'entreprendre l'initiative de transformation et les résultats de la transformation (au-delà des coûts et des avantages financiers) représentent les engagements qui doivent être évalués, modifiés et réalisés afin que le « pourquoi » initial soit traité tout au long de la transformation plutôt que seulement au début.

Les leçons liées à la gestion de l'initiative et des projets mettent en évidence les aspects du « comment » l'initiative de transformation et les projets connexes sont gérés de façon quotidienne au cours des années que dure l'initiative. Bien qu'il s'agisse d'un domaine bien établi dans la littérature et que les praticiens expérimentés soient nombreux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement du Canada, des leçons tirées précises découlent de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) dans ce domaine.

La gestion des capacités est le dernier des grands domaines et traite de la nécessité de gérer de façon explicite la transformation de l'effectif, le « qui », tout en mettant l'accent sur les connaissances et la façon dont les connaissances doivent être gérées et enrichies en tant que ressource essentielle.

Les leçons rattachées à chacun de ces grands domaines sont décrites ci-dessous.

3.1 Définition de l'initiative

Portée : Définir correctement les changements

Un modèle opérationnel ciblé établi comme l'illustre la figure 2 indique la portée des domaines à examiner dans toute initiative de transformation.

Figure 2 : Modèle opérationnel ciblé ³⁵



▼ Figure 2 – Version textuelle

Cette figure, qui se compose d'une série d'hexagones, est inspirée d'un modèle pour la fonction financière mis au point par KPMG. En arrière-plan, il y a un grand hexagone. Au centre de chacune des 6 arêtes du grand hexagone se trouve un hexagone plus petit. Au centre, il y a un petit hexagone qui renferme du texte. Chacun des hexagones qui chevauchent le périmètre du grand hexagone renferme un texte décrivant les 6 aspects d'un modèle de la fonction financière.

Le texte de l'hexagone au centre est le suivant : « Modèle opérationnel de paie fédéral ». Centré au-dessus de celui-ci, le premier hexagone plus petit renferme le texte « Services, fonctions et processus ». Suivant le sens des aiguilles d'une

montre, les 5 hexagones suivants renferment un texte qui décrit un autre aspect. Les voici : « Technologie », « Organisation et gouvernance », « Clients », « Mesure du rendement » et « Personnes et compétences ».

Leçon 1

Définir de façon exhaustive la portée des domaines qui subissent des changements, et décrire les changements en tant que projets spécifiques interdépendants au sein de l'initiative globale.

Alors même que chaque domaine de ce modèle subissait en fait des changements dans le cadre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), l'accent était presque exclusivement limité à la gestion des technologies (le projet de la Modernisation des services et des systèmes de paye en ce qui concerne le développement d'une nouvelle solution de TI (Technologie de l'information)) et de l'organisation (le projet du Regroupement des services de paye en ce qui concerne la réduction des effectifs de conseillers en rémunération et l'établissement du Centre des services de paye).

Toutefois, l'initiative concernait bien plus que ces deux aspects. L'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) était complexe, vaste et grandement dépendante de la capacité d'un large éventail d'utilisateurs à se préparer pour la transition et à adapter et à changer la façon dont ils effectuaient leurs activités de RH (Ressources humaines) et de paye. Bien que les documents portant sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye) mentionnent fréquemment la complexité associée aux processus et aux règles opérationnelles concernant la paye, la plupart des personnes consultées pour l'étude ont admis que très peu de personnes (outre les conseillers en rémunération) saisissaient le degré de complexité associé aux exigences quotidiennes visant à assurer l'exactitude de la paye. La complexité du processus des RH (Ressources humaines) à la paye et sa façon d'être transformé peuvent avoir été comprises dans des segments ou des cloisonnements, mais la gestion générale du processus de transformation de bout

en bout, par exemple, la saisie des données sur les RH (Ressources humaines) pour un agent d'embauche initiale, la saisie régulière des heures supplémentaires ou d'autres interventions ainsi que le paiement des employés et des fournisseurs de prestations (par l'entremise d'un responsable de processus général ³⁶) ne semblait pas être en place.

Les processus opérationnels, les personnes et les compétences (y compris les conseillers en rémunération, les autres intervenants en RH (Ressources humaines) et les gestionnaires ayant des responsabilités liées aux RH (Ressources humaines)), tous les utilisateurs de la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) (c'est-à-dire, tous les fonctionnaires), la culture organisationnelle, les services et les fonctions (par exemple, la transformation des rôles des gestionnaires et des professionnels des RH (Ressources humaines) dans les ministères et organismes), la transmission en temps opportun de données de RH (Ressources humaines) de qualité et les systèmes de RH (Ressources humaines) connexes constituaient également des domaines de changement très importants au cours de cette initiative. Même si certains de ces autres aspects ont été mentionnés dans un document initial (le Rapport sur les plans et les priorités de 2010-2011 de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), qui a fait brièvement mention de processus opérationnels), ce ne l'était qu'en passant, et aucun plan de transformation exhaustif n'a été mis en œuvre.

Un aspect qui recoupait tous ces éléments a été l'établissement d'un nouveau modèle de service pour l'administration de la paye. Alors qu'auparavant les ministères et organismes avaient des conseillers en rémunération internes dans leur organisation, ces postes ont été centralisés à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) dans le cas de 45 ministères et organismes ³⁷. Toutefois, la conception de ce modèle de services (y compris la culture, les normes de service, les rôles et les responsabilités, la gouvernance, les processus) n'abordait pas la portée complète des changements de bout en bout qu'il fallait apporter dans l'ensemble du processus des RH (Ressources humaines) à la paye au sein des

ministères et organismes individuels. De plus, l'élaboration du nouveau modèle de services ne tenait pas compte de la diversité des pratiques en place dans l'ensemble des ministères et organismes.

Afin d'illustrer davantage la complexité de l'environnement dans lequel le gouvernement du Canada administre sa paye et l'incidence de cet environnement sur la performance du SRP (Système régional de la paye) au chapitre de la paye, une analyse comparative entreprise par IBM a comparé le rendement du gouvernement au chapitre de l'administration de la paye avec celui de l'industrie dans les domaines du coût, de l'efficacité et de la qualité, ainsi que de la durée du cycle³⁸. Cette étude a permis de confirmer la complexité de l'environnement dans lequel la paye est administrée au gouvernement du Canada, et on y indique que cette complexité aurait dû être abordée (du moins en partie) avant la mise en œuvre d'une nouvelle solution de TI (Technologie de l'information).

Ainsi, on avait besoin d'autres projets discrets (à portée établie, financés et à responsabilités attribuées) pour aborder tous les aspects du changement selon le modèle opérationnel. Voici des exemples de ces autres projets :

- Mettre en œuvre de nouveaux processus opérationnels (et contrôles) dans les ministères et organismes afin qu'ils soient exécutés par le personnel des RH (Ressources humaines) (y compris les conseillers en rémunération) et par les gestionnaires (comme les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines), mais à un degré de détail plus élevé et entièrement mis en œuvre par les ministères et organismes).
- Mettre en œuvre des changements du côté des systèmes de RH (Ressources humaines) existants et instaurer de nouveaux systèmes de RH (Ressources humaines) (comme Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada)).
- Mettre en œuvre un cadre de gestion du rendement des RH (Ressources humaines) à la paye, y compris l'analyse comparative des principaux services et des mesures de l'efficacité, de la qualité et du rendement pour l'environnement initial d'administration de la paye, de sorte que la performance du nouvel

environnement d'administration de la paye utilisant Phénix (par tous les ministères et organismes) puisse être correctement comprise et suivie.

- Aborder les aspects culturels en jeu, comme la résistance au changement des pratiques établies depuis longtemps, comme l'exécution rétroactive de la plupart des opérations liées aux RH (Ressources humaines), qui a contribué à l'arriéré substantiel d'opérations de paye (selon ce qui est décrit dans la leçon 9).

Feuille de route : Préciser clairement quels sont les projets distincts et la façon dont ils sont liés

Au moment d'envisager la mise en œuvre d'une initiative complexe, une feuille de route est une description de haut niveau (sous forme de graphique, de tableau ou d'exposé narratif) des diverses composantes des projets, conjointement avec le calendrier, les produits livrables et les corrélations ³⁹. La pratique exemplaire indique qu'une feuille de route élaborée devrait se fonder sur les composantes discrètes qui tiennent entièrement compte des changements proposés pour tous les aspects du modèle de fonctionnement, en plus des projets connexes.

La feuille de route encourage les chargés de projet à vérifier les liens qui unissent chaque partie du projet (ou, dans ce cas, chaque projet discret de l'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye)) avec :

- les objectifs de l'initiative;
- le calendrier;
- les produits livrables;
- les risques;
- les interdépendances et les corrélations.

Leçon 2

Élaborer une feuille de route afin de définir les interrelations et les interdépendances entre les projets spécifiques au sein de l'initiative de transformation (et avec tout autre projet connexe).

La feuille de route est un outil où chaque projet discret est alors considéré de manière globale. Il comprendrait non seulement la gestion de projet, mais aussi le moment où les concepts de la gestion du changement et de la gestion des risques seraient intégrés, et la façon dont ils le seraient. L'équipe de l'étude est d'avis que, si les divers projets avaient été considérés comme un tout, les interrelations et les interdépendances auraient été relevées et l'on aurait pu mieux gérer celles-ci ainsi que mieux atténuer les risques associés.

Même en l'absence de la détermination de tous les divers projets discrets, une approche plus globale et plus inclusive en matière de gestion des projets, des changements et des risques aurait permis d'aborder bon nombre des difficultés rencontrées tout au long du cycle de vie de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). En effet, si une feuille de route avait été tracée, on aurait pu entreprendre une meilleure disposition des diverses composantes. L'équipe de l'étude fait valoir que la disposition des composantes aurait pu se faire ainsi :

- Les processus opérationnels au sein de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et des ministères et organismes se rapportant au processus des RH (Ressources humaines) à la paye (y compris les rôles et les responsabilités en ce qui concerne les approbations) auraient dû être examinés et changés ou entièrement mis en œuvre d'entrée de jeu. Cette démarche aurait compris la formation des gestionnaires quant à leurs responsabilités liées aux RH (Ressources humaines) et à leurs rôles modifiés, s'il y a lieu, y compris ceux se rapportant à l'article 34 ⁴⁰ de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP).
- Ensuite, des systèmes de RH (Ressources humaines) nouveaux ou modifiés auraient été mis en œuvre (idéalement selon une configuration commune de PeopleSoft dans la plupart des ministères et organismes), et la qualité des données sur les RH (Ressources humaines) aurait été abordée méthodiquement dans toutes les organisations.
- On aurait ensuite développé un nouveau système de paye fondé sur les nouveaux processus opérationnels et sur le système de RH (Ressources humaines) commun mis en œuvre, conjointement avec la formation sur le

nouveau système à l'intention de l'effectif de la rémunération chevronné. La réduction du nombre de conseillers en rémunération aurait pu être gérée en fonction des efficacités associées au nouveau système de paye.

- La dernière partie de la transformation aurait été le transfert des conseillers en rémunération vers un modèle de prestation plus centralisé.

3.2 Gouvernance et surveillance

Reddition de comptes : Attribuer la responsabilité à un seul bureau

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés. Les principes d'une reddition de compte efficace figurent ci-dessous ⁴¹.

Clarté des rôles et des responsabilités	Les rôles et les responsabilités des parties à la relation redditionnelle doivent être bien compris et convenus.
Clarté des attentes en matière de rendement	Les objectifs poursuivis, les réalisations attendues et les contraintes de fonctionnement à respecter (y compris les moyens à employer) doivent être explicites, compris et convenus.
Équilibre entre les attentes et les capacités	Les attentes en matière de rendement doivent être clairement liées à la capacité de chaque partie (pouvoirs, compétences et ressources) d'y satisfaire et y correspondre.
Crédibilité de l'information communiquée	Une information crédible et actuelle doit être communiquée pour faire la preuve de ce qui a été réalisé, du caractère adéquat des moyens employés et des leçons qui ont été tirées.
Examen raisonnable du rendement et ajustements	Les parties doivent effectuer un examen juste et éclairé du rendement, puis les réalisations et les difficultés reconnues, les correctifs adéquats apportés, et les conséquences imposées aux personnes responsables.

Assigner la reddition de comptes et l'autorité pour une initiative de transformation pluriministérielle/pluriorganisationnelle ou pangouvernementale à un ministre et un administrateur général, en s'assurant que l'imputabilité, les pouvoirs, les rôles et les responsabilités des autres organisations participantes soient élaborés, documentés et mis en œuvre en vertu d'un cadre de responsabilisation global.

Du point de vue des rôles et des responsabilités, tel qu'on l'a indiqué précédemment dans la leçon 1, l'initiative globale entreprise au gouvernement du Canada consistant à transformer l'environnement de la rémunération a été façonnée en réduisant la portée de la transformation, donnant simplement lieu à deux projets dans le cadre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). La reddition de comptes pour les deux projets visés par la TAP (Transformation de l'administration de la paye) (c'est-à-dire, la Modernisation des services et des systèmes de paye et le Regroupement des services de paye) a été attribuée à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Tel qu'on l'a souligné précédemment, les responsabilités et les rôles de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) en tant que responsable général ont été sollicités par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux en 2009, et ils ont été accordés à la suite du processus normal de remise en question du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor). Toutefois, comme on l'a indiqué dans la leçon 1, la portée réelle de l'initiative de transformation de l'environnement de la rémunération, qui englobait bien plus que ces deux projets, n'a pas été bien saisie. Un résultat de la portée trop étroite a été le cadre de reddition de comptes incomplet pour la transformation. Les responsabilités et les rôles des autres participants ayant des comptes à rendre dans des secteurs plus vastes (à savoir le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) ainsi que les ministères et organismes) n'ont pas été conçus, documentés ou mis en œuvre efficacement dans un cadre de reddition de comptes global.

Une partie importante de la transformation de l'environnement de la rémunération était la collectivité des administrateurs généraux responsables de diriger les ministères et organismes touchés. Les administrateurs généraux sont responsables de leur propre organisation et donc de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) au sein de leur organisation. Toutefois, l'équipe de l'étude a appris que la plupart des administrateurs généraux n'étaient pas au fait de la plupart de leurs responsabilités au titre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), notamment celle de s'assurer que les nouveaux processus opérationnels instaurés dans le cadre de l'initiative des POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines) étaient entièrement compris et mis en œuvre, et celle de mettre en œuvre la gestion du changement à plus large échelle. En outre, la plupart des administrateurs généraux ne se rendaient pas compte de l'étendue des changements qu'entraînait l'initiative et des risques correspondants pour leur organisation et la paye de leurs employés. Les raisons expliquant cette situation variaient, mais le facteur le plus couramment mentionné était qu'un grand nombre d'initiatives de changement étaient en cours à l'époque et que l'on n'avait pas précisé aux administrateurs généraux que la TAP (Transformation de l'administration de la paye) était plus importante que les autres. De plus, les comptes rendus offerts par SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) tout au long de l'initiative étaient généralement positifs et, outre les préoccupations soulevées à propos de la nécessité de s'assurer que les données sur les RH (Ressources humaines) étaient exactes, on n'avait pas formulés de mises en garde ou de raisons autres justifiant une plus grande attention de la part des administrateurs généraux.

Un autre principe d'une reddition de comptes efficace est celui des attentes et des capacités équilibrées, c'est-à-dire que les attentes de rendement devraient être clairement reliées à la capacité d'exécution de chaque partie (pouvoirs, compétences, connaissances et ressources) et mises en équilibre avec cette capacité. SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) a demandé, et s'est vu accorder, la responsabilité de réaliser les deux projets au nom du gouvernement du Canada. Toutefois, il ne semble pas que l'on reconnaissait la nécessité du pouvoir

de s'assurer que l'entière portée des changements étaient apportés dans l'ensemble du gouvernement du Canada, ou encore que ce pouvoir était accordé ou pris en charge par une organisation en particulier. Ainsi, même si SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) avait la responsabilité de réaliser la TAP (Transformation de l'administration de la paye), ni SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) ni toute autre organisation n'était en mesure d'exercer le pouvoir nécessaire pour mener la tâche à bien.

Alors que SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) n'était pas en mesure d'exercer le pouvoir global (ni au niveau de sous-ministre, ni au niveau ministériel) sur l'entière portée de la transformation de l'environnement de la rémunération, l'organisme de coordination principal qui veillait au succès de la transformation semblait relever du Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique (CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique))⁴². Ce dernier recevait périodiquement des mises à jour sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye), et il agissait même comme groupe de rétroaction recueillant les préoccupations des administrateurs généraux sur le projet. Toutefois, le Comité ne pouvait pas être imputable au regard de l'initiative. Aucune personne ou aucun organisme de gouvernance ne se sont vus attribuer le pouvoir de s'assurer que les mesures nécessaires étaient prises afin de veiller au succès global de l'initiative.

Dans le cadre d'une initiative pangouvernementale comme la transformation de la rémunération, il est manifeste qu'un cadre de responsabilisation efficace et exhaustif devrait comprendre explicitement les pouvoirs et les rôles du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), des ministères et des organismes, ainsi que de toute organisation dirigeant des projets particuliers rattachés à l'initiative. Le cadre de responsabilisation devrait en outre énoncer clairement à qui incombe la responsabilisation générale de l'entière portée de l'initiative de transformation. Cette responsabilisation générale devrait être précisée au niveau du ministère et des administrateurs généraux.

Le choix en tant que tel du ministre, de l'administrateur général et de l'organisation qui conviennent à la reddition de compte en général est complexe, et il dépendrait probablement de l'initiative de transformation en question. Actuellement, il ne semble pas qu'une organisation en particulier possède les responsabilités, les pouvoirs et les capacités nécessaires pour remplir un tel rôle au cours de transformations futures. Puisque ces aspects pourraient être ajustés, une possibilité à envisager serait le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), vu son rôle « d'administrateur général »⁴³. Le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) pourrait assumer la responsabilisation générale liée à de telles initiatives de transformation pangouvernementales. D'autres possibilités pourraient être la désignation d'un ministère ou organisme client responsable et celle du ministère ou organisme dirigeant les grands projets dans le cadre de l'initiative. Dans tous les cas, il faudrait aborder les responsabilités, les pouvoirs et les capacités.

Gouvernance : Établir une gouvernance large et inclusive

La gouvernance renvoie à la façon dont une organisation prend et met en œuvre des décisions⁴⁴. La gouvernance est complexe et fluide, et elle est compliquée par le fait qu'elle concerne plusieurs acteurs qui sont les intervenants de l'organisation. Ces derniers expriment leurs intérêts et influent sur la façon dont les décisions sont prises, la question de savoir qui sont les décideurs et celle de savoir quelles sont les décisions qui sont prises. Les décideurs doivent tenir compte de ces commentaires, puis rendre des comptes à ces mêmes intervenants pour les extrants de l'organisation et leur processus de production⁴⁵.

Leçon 4

Établir une gouvernance qui reflète pleinement le large éventail d'intervenants touchés par l'initiative dans son ensemble. Par exemple, l'initiative devrait être administrée par un comité composé du responsable chargé du processus entier, de l'organisation ou des organisations responsables des projets, et de différents types d'intervenants (ministères ou organismes, représentants des communautés fonctionnelles et des centres de politiques touchés).

D'après des documents reçus de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) lors de l'étude sur les leçons tirées, le projet de la Modernisation des services et des systèmes de paye comprenait les mécanismes de gouvernance suivants :

- le Comité consultatif supérieur de projet (CCSP (Comité consultatif supérieur de projet));
- le Comité de surveillance de la gestion des risques (CSGR);
- l'équipe de la haute direction;
- le Réseau des agents du changement;
- le Comité consultatif externe;
- le Comité syndical-patronal sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye) (CSPTAP).

La gouvernance (et la prise de décision) de l'initiative était dirigée par SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), mais ne tenait pas compte de l'entière portée des domaines subissant des changements dans le cadre de l'initiative. Notamment, la majeure partie de la gouvernance était centrée sur le projet de la Modernisation des services et des systèmes de paye plutôt que sur le projet du Regroupement des services de paye. Les documents reçus de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) indiquent que les organes de gouvernance de la Modernisation des services et des systèmes de paye (le CCSP (Comité consultatif supérieur de projet) et le CSGR) ont reçu des mises à jour sur le Regroupement des services de paye à partir de l'automne 2013. Ainsi, il n'y avait pas vraiment d'organe de gouvernance général pour la TAP (Transformation de l'administration de la paye) dans son ensemble. Un tel organe de gouvernance général, établi au début de l'initiative, aurait compté parmi ses participants SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), divers acteurs du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) (comme le BCG (Bureau du contrôleur général) et le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines)) et les ministères et organismes.

L'une des principales lacunes de la structure de gouvernance était la participation insuffisante à la prise de décision par un responsable du processus des RH (Ressources humaines) à la paye. La pratique exemplaire indique qu'il devrait y avoir une responsabilisation définie pour le processus de bout en bout, soit en l'occurrence le processus de la rémunération des RH (Ressources humaines) à la paye, et que le responsable de ce processus devrait faire partie de la gouvernance. Le CCSP (Comité consultatif supérieur de projet) et le CSGR, étant les seuls organes consultatifs et se consacrant presque exclusivement au projet de la Modernisation des systèmes et des services de paye, n'ont pas pleinement tenu compte du processus des RH (Ressources humaines) à la paye. Même si toutes les personnes consultées pour l'étude étaient d'accord pour dire que SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) n'était pas le responsable du processus des RH (Ressources humaines) à la paye, on s'entendait peu quant à savoir qui était le responsable du processus, que ce soit le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) ou le BCG (Bureau du contrôleur général)R. Quoi qu'il en soit, même s'ils étaient membres du CCSP (Comité consultatif supérieur de projet), le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) et le BCG (Bureau du contrôleur général) assistaient rarement aux réunions.

Selon la pratique exemplaire, les fournisseurs de services externes (c'est-à-dire les entreprises) devraient faire partie des organes de gouvernance en qualité d'observateurs ou de membres. D'après les documents reçus, un comité consultatif externe a été mis sur pied dans le but de fournir des conseils et une orientation stratégiques à la ministre et aux chargés du projet de la Modernisation des systèmes et des services de paye. Ses membres se sont réunis 8 fois et comptaient 2 ou 3 membres externes représentant les entreprises du secteur privé. Ce comité recevait des mises à jour sur le projet lors de ses réunions, et il formulait des conseils à l'intention de l'équipe de projet.

Le Réseau des agents du changement était le fruit de la combinaison du Réseau d'habilitation du changement (établi pour le projet de la Modernisation des systèmes et des services de paye) et du Réseau des agents du changement (établi pour le projet du Regroupement des services de paye). L'objectif était de transmettre des

renseignements aux ministères et organismes, lesquels pouvaient alors informer leurs échelons supérieurs et l'ensemble de l'organisation. Le Réseau était composé de représentants de tous les ministères et organismes visés par la Modernisation des systèmes et des services de paye. Même si les organisations étaient encouragées à nommer des personnes de niveau de gestionnaire ou supérieur, ce n'était pas le cas pour un grand nombre d'organisations. En fait, certaines organisations nommaient des membres à un niveau bien plus bas (par exemple, AS-02). De plus, la participation des ministères et organismes était inégale, alors que certaines organisations assistaient à peine aux réunions, tandis que d'autres y assistaient fréquemment. En règle générale, la participation des ministères et organismes était bonne jusqu'en octobre 2015, moment auquel le taux d'assiduité a chuté à moins de 50 %. Toutefois, les agents de changement consultés dans le cadre de l'étude (à tous les niveaux) estimaient qu'ils ne comprenaient pas entièrement leur rôle (en tant que principaux points de contact entre SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et leur organisation) et que les renseignements communiqués pendant les réunions n'étaient pas clairs ou adéquats pour permettre aux organisations de comprendre entièrement l'état des projets ou leur rôle, surtout par rapport à la gestion du changement.

Le CSPTAP a été établi au début de 2011, après que l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC (Alliance de la Fonction publique du Canada)) ait demandé une consultation significative sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye) en vue de réduire au minimum les effets négatifs sur les employés. Les membres du Comité se sont réunis au moins tous les trimestres de 2011 à la fin de 2015. Même si aucune des personnes consultées à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) ou au SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) n'a mentionné ce comité pendant les consultations pour cette étude, l'AFPC (Alliance de la Fonction publique du Canada) en a longuement parlé. Même si le syndicat estimait que le Comité constituait un forum très utile pour discuter de l'incidence de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) sur le réaménagement des effectifs chez les conseillers en rémunération existants, le syndicat n'estimait pas que les représentants du gouvernement du Canada fussent réceptifs aux préoccupations

soulevées par le syndicat auprès du Comité à propos du déploiement de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). D'après l'AFPC (Alliance de la Fonction publique du Canada), SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) n'a pas transmis au Comité les documents clés qui auraient probablement conduit à des signaux d'alarme au début du processus. De plus, d'après l'AFPC (Alliance de la Fonction publique du Canada), SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) n'a jamais dérogé à son intention de faire en sorte que le Centre des services de paye soit administré par 550 employés, malgré les nombreuses préoccupations soulevées par le syndicat aux réunions du Comité.

Tout en ne faisant pas officiellement partie de la gouvernance de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), au cours de la période de l'initiative, les chargés de projet ont fait une présentation à sept reprises au CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique). D'après plusieurs personnes consultées aux fins de l'étude, on a souvent fait appel au CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique) en tant qu'organe de gouvernance supérieur pour l'initiative. Ainsi, on demandait au CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique) de déterminer l'état de préparation des ministères au lancement et de formuler des conseils sur les jalons des projets clés. Cependant, les membres du CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique), n'ayant reçu qu'un nombre limité de séances d'information et n'étant pas complètement sensibles aux nuances des diverses initiatives (et des divers projets), n'étaient pas bien placés pour prodiguer ce genre de conseils. L'équipe de l'étude est d'avis que le recours aux organes existants de consultation ou d'échange de renseignements dans l'ensemble de l'organisation (comme le CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique)) ne devrait pas être considérée comme un substitut à la gouvernance d'initiatives de transformation aussi important.

Surveillance : S'assurer que la surveillance exerce une fonction critique suffisante

La surveillance est une fonction essentielle de toute initiative, tout projet ou tout groupe de projets de transformation. Elle est exercée au nom du principal responsable en vue de surveiller les risques, les enjeux, le calendrier, le budget, la portée et l'atteinte des résultats. Il s'agit d'un rôle proactif assorti d'un certain niveau d'indépendance par rapport à la gestion permanente de l'initiative ou du projet à proprement parler.

Leçon 5

Établir une fonction proactive pour une surveillance indépendante efficace qui englobe toute la portée de la transformation, en misant sur les organisations qui ont de l'expérience au niveau international et sur les personnes dans ce domaine de transformation. Cette fonction devrait faire son rapport directement au ministre ou à l'administrateur général responsable de l'initiative dans son ensemble.

Tel qu'il a été mentionné, la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) de la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information) du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) a pour mandat la surveillance des projets de la TI (Technologie de l'information) complexes au gouvernement du Canada. Une façon importante dont la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) assume son rôle de surveillance est la participation à titre de membre d'office aux réunions sur la gouvernance. Selon le projet, la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information) va désigner comme représentant aux comités du genre CCSP (Comité consultatif supérieur de projet) au niveau de sous-ministre adjoint, le sous-ministre adjoint de la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information), le directeur exécutif de la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information), ou le cadre de surveillance désigné. Le dirigeant principal de l'information du Canada était le représentant de la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) au sein du CCSP (Comité consultatif supérieur de projet) pour

l'initiative du TAP (Transformation de l'administration de la paye). Cependant, l'équipe de l'étude a appris que l'influence de la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) était sans doute faible au cours de la période de l'initiative en raison des compressions découlant du plan d'action pour la réduction du déficit et de la tendance à déléguer la présence aux réunions du CCSP (Comité consultatif supérieur de projet) (d'après les procès-verbaux des réunions, le SMA (Sous-ministre adjoint) de la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information) a participé à moins de 25 % des réunions). Un examen du procès-verbal des réunions du CCSP (Comité consultatif supérieur de projet) a en outre révélé que les représentants délégués formulaient rarement des préoccupations ou des questions, tandis que le SMA (Sous-ministre adjoint) de la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information), lorsqu'il était présent, apportait fréquemment des contributions à la réunion qui donnaient lieu à des mesures de suivi. L'équipe de l'étude a appris que, même si les gestionnaires principaux de la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) émettaient occasionnellement des préoccupations concernant les tableaux de bord, celles-ci n'étaient pas prises en compte dans les tableaux de bord mis à jour. De plus, l'équipe de gestion de projet de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) est intervenue afin de donner à la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) et à la DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information) du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) l'assurance que le projet était sur la bonne voie (par exemple, à l'aide d'appels téléphoniques)⁴⁶. Autre élément qui est venu aggraver les défis se rapportant au rôle de la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information) est le fait que ce dernier se limitait à la surveillance du projet de la Modernisation des systèmes et des services de paye.

Ainsi, l'initiative fonctionnait dans un environnement de surveillance limitée, outre la hiérarchie de gestion de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Puisque cette surveillance était assurée au sein de l'organisation, les personnes chargées du rôle de remise en question disposaient d'une indépendance limitée. Au

sein de cette hiérarchie, l'équipe de l'étude a été informée par les personnes consultées de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et d'ailleurs qu'il y avait une culture (à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) en particulier, mais aussi, dans une certaine mesure, au gouvernement du Canada de façon plus générale) qui n'était pas ouverte au risque et qui ne récompensait pas le fait de dire la vérité aux personnes de pouvoir. De plus, nous avons appris que cette culture décourageant la communication de mauvaises nouvelles était particulièrement prononcée du côté de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) au cours de la période de l'initiative. D'après bon nombre de personnes consultées dans le cadre de l'étude, les séances d'information sur les projets dressaient un bilan plus positif de l'état d'avancement des projets et minimisaient les préoccupations soulevées par d'autres membres de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) (dont la Direction du dirigeant principal de l'information et la Direction générale des finances et de l'approvisionnement de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada)). Les personnes qui ont observé la pratique ne pouvaient pas indiquer assurément si les cadres gérant les projets étaient inconscients des problèmes, s'ils étaient peu enclins à admettre qu'il y avait des problèmes, ou encore s'ils espéraient pouvoir régler les problèmes en temps opportun ou avant la séance d'information suivante.

Cette pratique consistant à ne pas offrir de séances d'information qui comportaient de mauvaises nouvelles était aggravée par une tendance à accorder une grande latitude aux gestionnaires possédant de bons antécédents en gestion de projets. Notamment, l'équipe de l'étude a appris de plusieurs sources que si certains gestionnaires assuraient d'autres que les problèmes seraient réglés ou que le projet était sur la bonne voie, les gestionnaires principaux ou les décideurs étaient plus susceptibles de croire ces gestionnaires plutôt que de chercher une confirmation indépendante de ce qu'on leur disait à propos des problèmes.

Étant donné que la TAP (Transformation de l'administration de la paye) était gérée dans un environnement culturel qui ne récompensait pas les personnes qui disaient la vérité aux personnes de pouvoir (c'est-à-dire, en vue de déterminer et de communiquer les problèmes) et que l'on avait tendance à croire les personnes de

bonne réputation, il fallait disposer d'une fonction rigoureuse de surveillance et de remise en question. La haute direction, les décideurs et les personnes à qui l'on a demandé de fournir des commentaires auraient dû être disposées à demander une évaluation indépendante du contenu des séances d'information. Par exemple, une évaluation validée de façon indépendante de l'état de préparation pangouvernemental à procéder au lancement (de la part de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et des ministères et organismes) aurait dû être exigée par le CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique) quand on lui a demandé de prodiguer des conseils sur l'état de préparation au lancement.

Les autres intervenants du système gouvernemental auraient quant à eux dû jouer un rôle de remise en question plus vigoureux. Par exemple, le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), dans son rôle consistant à veiller à la qualité des présentations au Conseil du Trésor ainsi qu'un suivi adéquat et la production de rapports au Conseil du Trésor, aurait pu exiger des rapports au Conseil du Trésor plus fréquents et plus formels concernant l'état d'avancement des projets, ainsi que des preuves d'avancement. De plus, les autres intervenants ayant des responsabilités se rapportant à la rémunération (notamment le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) et le BCG (Bureau du contrôleur général)) auraient pu intervenir et poser plus de questions. Les membres des divers organes de gouvernance et de consultation qui ont reçu des séances d'information auraient pu poser des questions plus pointues et, en l'absence de réponses satisfaisantes, ils auraient pu porter leurs préoccupations à l'attention de leur administrateur général. Les unités de vérification interne auraient pu effectuer des vérifications de l'état de préparation ministériel à la transition vers Phénix ou transmettre leurs préoccupations au Bureau du contrôleur général. Les membres du BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) auraient pu mieux défendre les intérêts de la collectivité des conseillers en rémunération par rapport à la complexité de leur rôle et aux préoccupations concernant la capacité du gouvernement du Canada de fonctionner efficacement après le lancement. La conception du projet du Regroupement des services de paye, conjointement avec la décision de déménagement à Miramichi le Centre des services de paye, signifiait en fait que les

connaissances et les capacités préexistantes des membres étant conseillers en rémunération étaient éliminées. Il est important de souligner que les conseillers en rémunération étaient représentés par leur syndicat, l'AFPC (Alliance de la Fonction publique du Canada), qui a incité à la mise sur pied du CSPTAP. Toutefois, les travaux du Comité ne semblent pas avoir influencé l'issue de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) d'une façon significative. Les décisions étaient prises en dépit des mises en garde données par les représentants syndicaux aux réunions du CSPTAPD.

L'équipe de l'étude est d'avis (selon les pratiques exemplaires) que des tiers possédant une vaste expérience comparable mondialement devraient être intégrés et devenir un élément régulier de la fonction de remise en question, et ce, afin d'offrir des évaluations indépendantes de l'état d'avancement de l'initiative dans son ensemble et de communiquer les pratiques exemplaires d'autres administrations ⁴⁷. La portée de ces évaluations indépendantes devrait être suffisamment large et relever directement de l'organe de gouvernance supérieur. Même si trois examens indépendants (reliés à trois des points de contrôle prévus dans les lignes directrices sur la gestion de projet) ont été réalisés pour le projet de la Modernisation des systèmes et des services de paye, ces examens étaient malheureusement de portée très limitée et, bien qu'ils suivaient l'orientation des politiques du Conseil du Trésor en matière de surveillance de projets de la TI (Technologie de l'information), n'étaient pas été efficaces. Un examen approfondi de ces travaux révèle que les personnes consultées pour les examens se limitaient au personnel de la gestion de projet de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et que les examens étaient fortement axés sur la TI (Technologie de l'information). Ainsi, même si les examens donnaient l'apparence d'être efficaces, ils n'ont relevé ni problème ni difficulté relativement au projet ou à l'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) dans son ensemble et, à la suite de chaque examen, on a recommandé de procéder à la phase suivante du projet.

3.3 Gestion du changement

Culture et leadership : Évaluer et adapter la culture organisationnelle et le leadership

La culture organisationnelle se définit comme les valeurs partagées d'une organisation et les comportements uniques qui y sont propres. La culture organisationnelle fait partie intégrante de la détermination de la façon dont les tâches sont exécutées, du moyen par lequel les personnes interagissent, de la langue que ces dernières utilisent pour communiquer, ainsi que des attitudes, des buts, des valeurs et des comportements de leadership qui sont manifestés.

Alors qu'ils entreprennent une grande transformation, les leaders doivent évaluer la culture organisationnelle afin de déterminer les éléments culturels de l'organisation qui peuvent contribuer ou nuire à l'orientation du changement et à l'obtention des avantages prévus.

Cette évaluation permet de déterminer si la culture, la structure, les processus et le système de gestion du rendement actuels de l'organisation soutiendront le changement. Si tel est le cas, les responsables du processus d'évaluation enquêteront alors sur la façon dont la culture actuelle peut être gérée au cours de la période de changement. Si la culture actuelle ne soutiendra pas le changement, les responsables de l'évaluation déterminent alors les aspects de la culture actuelle qui doivent être changés pour parvenir au stade futur.

Les indicateurs selon lesquels un changement culturel peut être nécessaire afin de soutenir et de maintenir le changement comprennent :

- la culture actuelle qui ne permet pas aux intervenants de travailler selon des façons qui favorisent le stade futur;
- la culture actuelle ne soutient pas le processus organisationnel ou le changement comportemental prévu;
- les valeurs actuelles sont en contradiction avec les attentes envers les intervenants et les dirigeants ⁴⁸.

Leçon 6

Évaluer la culture de la ou des organisations dans lesquelles la transformation se produit. Idéalement, la culture organisationnelle devrait être agile, ouverte au changement, participative, réceptive à la rétroaction des intervenants et disposée à recevoir des renseignements indésirables et inattendus. Lorsque la culture n'est pas idéale, prendre des mesures pour gérer la transformation de cette culture (par exemple, analyse critique rehaussée, communications efficaces).

La culture et le climat qui étaient en place dans la fonction publique au cours de l'initiative de changement sont décrits comme étant peu réceptifs à la rétroaction inopportune. L'équipe de l'étude a appris que cette culture peu réceptive était aggravée par l'approche de gestion descendante qui existait dans le contexte de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Nous avons été informés que cette tendance à « enfouir les mauvaises nouvelles » et à ne communiquer que de bonnes nouvelles aux échelons supérieurs est l'une des raisons pour lesquelles les préoccupations majeures n'étaient pas soulevées, n'étaient pas prises en compte ou ne parvenaient pas aux échelons supérieurs.

Tel qu'il a été décrit dans les sections précédentes, aucune personne ou aucun organisme de gouvernance ne se sont vus attribuer le pouvoir de s'assurer que les mesures principales visant à garantir le succès de l'initiative étaient prises. L'équipe de l'étude a appris que cette situation était aggravée par les problèmes de la culture existante, laquelle n'est pas ouverte au risque et ne récompense pas les personnes qui transmettent des nouvelles négatives. Par conséquent, même si de telles nouvelles étaient transmises au sein d'un ministère (ce qui n'était pas toujours le cas), la rétroaction négative ne parvenait peut-être pas aux cadres ou aux décideurs. Les nouvelles négatives ne circulaient pas forcément entre les ministères. Les groupes individuels cherchaient à s'acquitter de leurs responsabilités individuelles sans avoir conscience que le succès de l'initiative dépendait de celui de tous les participants.

L'équipe a également su que l'on ne s'efforçait pas assez de veiller à l'appui et à l'appropriation à l'échelle ministérielle. SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) a assumé le rôle de promotion de la mise en œuvre de la solution de TI (Technologie de l'information), tandis que les ministères et organismes recevaient passivement l'information et estimaient qu'elle leur était imposée.

Au moment d'évaluer la mesure dans laquelle les membres d'une organisation seraient prêts à faire part à leur organisation d'une rétroaction qui pourrait ne pas être positive, il est utile de tenir compte des avantages et des inconvénients d'une telle communication. D'après la rétroaction reçue pendant l'étude, les entraves à la communication des préoccupations l'emportaient sur les avantages. Les employés et les entrepreneurs qui transmettaient le message selon lequel ils étaient sur la bonne voie et respectaient le calendrier et le budget étaient accueillis favorablement, tandis que ceux qui exprimaient leurs craintes, leurs soucis ou leurs préoccupations indiquaient que celles-ci étaient écartées.

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.

Par conséquent, l'évaluation de la culture de l'organisation ainsi que de la capacité de celle-ci et de son état de préparation au changement (mettant l'accent sur les changements de comportement requis, les ensembles de compétences, les aptitudes et les obstacles possibles au changement) est essentielle au succès du changement et de la transformation.

Planification de la gestion du changement : Faire de la gestion du changement une priorité

Conformément à la pratique exemplaire, l'efficacité de la gestion du changement dépend du ralliement des personnes touchées par le changement et du soutien offert au personnel et aux gestionnaires en vue de les aider à s'adapter aux rôles changeants. Lorsqu'il s'agit d'entreprendre des changements complexes dans une

organisation qui fait déjà face à de nombreux changements (selon ce qui figure à la leçon 1), il peut être particulièrement avantageux de faire appel aux réseaux d'agents du changement.

Le leadership du changement est également essentiel au succès. Il nécessite de la part des dirigeants qu'ils assument la responsabilité du changement, c'est-à-dire, la responsabilité de gérer les résultats et celle de faire avancer le changement sur le plan opérationnel alors qu'ils s'occupent des aspects de la transformation que sont les personnes, les processus et les technologies.

Les leaders du changement doivent recevoir une formation pour utiliser efficacement des stratégies visant à faciliter le changement organisationnel et à surmonter la résistance au changement. Ils doivent être versés dans les pratiques de gestion du changement, mais aussi être des modèles d'ouverture face à la mentalité, au comportement et à la culture nécessaires à l'appui du changement ⁴⁹.

Leçon 7

Planifier et prioriser la gestion du changement pendant la durée de toute initiative de transformation complexe comportant un risque élevé. La gestion du changement ne peut pas être considérée comme un élément optionnel ou un ajout, ni comme un aspect négligeable lorsqu'il est question de faire des gains en temps ou des économies.

Au début, la TAP (Transformation de l'administration de la paye) était en voie de suivre des pratiques exemplaires en matière de gestion du changement. Par exemple, des plans exhaustifs de gestion du changement ont été élaborés au début de l'initiative, faisant état d'un grand nombre de risques et de défis possibles. Leur existence indique que l'on était bien au fait que la TAP (Transformation de l'administration de la paye) nécessitait de s'intéresser de près à la gestion du changement afin d'atténuer les nombreux risques pour le succès relevés. Toutefois, tel qu'il a été mentionné précédemment, l'équipe de l'étude a appris que ces plans

n'avaient pas été entièrement mis en œuvre, puisqu'ils avaient été déclarés hors de portée lorsque l'établissement des coûts du projet avait dégagé des coûts globaux plus élevés.

Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, la plupart des personnes consultées aux fins de l'étude ont admis que très peu de personnes en dehors de la collectivité des conseillers en rémunération comprenaient les exigences quotidiennes à respecter pour garantir l'exactitude de la paye. Nous avons su que, étant donné que les opérations de paye étaient effectuées par des conseillers en rémunération qui étaient des employés d'échelon inférieur, les décideurs peuvent avoir sous-estimé le rôle des conseillers et sous-évalué leur expertise. La sous-estimation des compétences, des connaissances et de l'expertise nécessaires à l'administration de la paye a pu donner lieu à une sous-estimation proportionnelle de l'utilité et de l'importance des processus de gestion du changement nécessaires afin de soutenir le changement.

Un autre défi est le fait que la fonction publique en générale subissait un certain nombre de changements parallèlement à la mise en œuvre du projet. Au moment d'entreprendre des processus de changement ambitieux, une pratique exemplaire consiste à susciter l'enthousiasme des personnes concernées dans le but de faciliter les progrès en vue du changement. Dans le contexte de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), immédiatement avant le lancement, l'enthousiasme des fonctionnaires vis-à-vis le changement peut avoir été atténué par la couverture médiatique peu reluisante sur l'importance des fonctionnaires, les compressions touchant le personnel et le financement, l'augmentation des charges de travail et plusieurs autres initiatives de changement touchant leur méthode de travail. La TAP (Transformation de l'administration de la paye) a été instaurée dans un climat d'instabilité et de lassitude. Dans un tel climat difficile, afin de veiller au succès, il fallait un processus de gestion du changement qui était plus dynamique, et non pas moins. Malgré cela, la gestion du changement pour la TAP (Transformation de l'administration de la paye) a été décentralisée et déléguée aux ministères et organismes en 2012-2013 dans le cadre des économies de coûts rattachées à l'initiative dans son ensemble. Les représentants des ministères et organismes 58

consultés aux fins de l'étude ont affirmé qu'ils ne disposaient pas de suffisamment de ressources pour saisir et mettre en œuvre entièrement la gestion du changement.

La TAP (Transformation de l'administration de la paye) nécessitait un important changement à la façon dont les employés et les gestionnaires réalisent leurs activités quotidiennes. Le changement nécessitait que le personnel de la paye et de la rémunération, le personnel des RH (Ressources humaines), les superviseurs et les gestionnaires effectuent en ligne et en temps réel les opérations de RH (Ressources humaines) et de paye. Par exemple, les gestionnaires devaient donc approuver les heures travaillées avant la période de paye ou à la fin même de cette période, plutôt qu'après la fin de la période, ce qui éliminait la possibilité précédente d'ajuster les données après coup. Les retards de saisie et d'approbation des renseignements dans le système pouvaient avoir une incidence directe sur l'exactitude de la paye des employés.

Bon nombre de ces changements n'ont pas été bien compris par les personnes touchées par la transformation, et ce, en raison des problèmes liés à l'établissement de la portée décrits dans la leçon 1. Dans le cadre d'initiatives de changement comportant une aussi grande incidence humaine, on devrait souligner la nécessité d'une fonction de gestion du changement exhaustive et soutenue et du perfectionnement des compétences en leadership de changement, surtout du côté des gestionnaires.

Le recours à des réseaux d'agents de changement est considéré comme une pratique exemplaire en matière de gestion du changement, surtout lorsque le changement touche plusieurs groupes et organisations. Une équipe d'agents de changement joue un rôle crucial de liaison entre le niveau opérationnel et la haute direction. Elle a pour rôle de favoriser la mobilisation des utilisateurs du système et de préparer ces derniers pour les défis à venir. Encore une fois, une pratique exemplaire concernant les agents du changement nécessite que ces derniers possèdent des connaissances supérieures des systèmes et des processus qui sont transformés, et qu'ils puissent donc faire office de système d'avertissement précoce

en présence de problèmes anticipés ou imprévus liés aux ressources, à l'expertise, à l'intégration, aux fonctions, aux processus, au financement, aux capacités ou à l'acceptation du changement, entre autres.

Tel qu'il a été souligné précédemment, un réseau d'agents de changement a été créé. Toutefois, la rétroaction fournie à l'équipe de l'étude a montré que, même si les collègues des ministères et organismes étaient reconnaissants du soutien des agents du changement, ces derniers n'étaient pas en mesure d'offrir toute leur utilité, puisqu'il leur manquait systématiquement de renseignements à jour et complets et d'information sur le contexte à communiquer aux autres. Nous avons aussi appris que les agents du changement étaient à l'origine au niveau des directeurs généraux, mais que c'étaient souvent des personnes de niveau inférieur qui assistaient aux réunions organisées. L'une des raisons données par les personnes interrogées est que les réunions étaient centrées sur des renseignements procéduraux détaillés qui n'étaient pas adaptés à un public de cadres supérieurs.

Même si les agents du changement assistaient à des séances d'information, participaient à des ateliers et avaient accès à des renseignements et des ressources, la majorité de ceux-ci ne saisissaient pas suffisamment largement l'initiative, les risques et les répercussions des changements. Si les agents de changement avaient reçu des renseignements à jour et complets et de l'information sur le contexte, ils auraient pu informer plus efficacement leurs propres gestionnaires supérieurs, en plus de comprendre l'importance de rendre des comptes à l'équipe de gestion de projet de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) en temps opportun, l'état de préparation de leur propre organisation. Ainsi, il est essentiel que les agents du changement soient informés de l'entière portée du changement et des conséquences qui surviendront s'ils ne peuvent pas s'acquitter de leurs fonctions prévues.

Une fonction de gestion du changement bien gérée présente aussi l'avantage ajouté de rassembler les éléments hétérogènes du processus de changement selon une perspective cohésive. Dans le cas de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), un processus efficace de gestion du changement aurait rendu possible la

surveillance de l'état d'avancement selon une perspective horizontale à multiples fonctions et à multiples ministères et organismes. Si tel avait été le cas, la gravité des problèmes qui n'étaient pas réglés (par exemple, tels qu'ils sont présentés dans l'ensemble du présent document, notamment l'état de préparation des ministères, le manque de données exactes et ponctuelles, les fonctions de la solution de TI (Technologie de l'information)) parce qu'il s'agissait de problèmes relatifs au processus des RH (Ressources humaines) à la paye aurait pu être relevée et signalée rapidement.

Un autre rôle important de la fonction de gestion du changement consiste à aider tous les intervenants clés à maintenir leur attention sur l'objectif ultime. Les personnes consultées dans le cadre de l'étude ont décrit une culture où l'accent principal était davantage mis sur l'objectif immédiat de procéder au lancement tout en respectant le calendrier et le budget. L'objectif immédiat a été atteint avec succès aux dépens d'une solution durable. Un groupe centralisé de gestion du changement aurait pu relever l'effet de cette pression de livrer conformément au calendrier et au budget, puis s'efforcer de trouver le temps et les ressources, ainsi que participer à des discussions dans les forums appropriés, pour veiller à un accent renouvelé sur les objectifs à long terme.

Tel que le prouvent les paragraphes précédents, lorsque d'importants processus de transformation sont exécutés dans un climat d'économies de coûts, l'investissement dans la gestion du changement (c'est-à-dire, le coût à engager pour informer, renseigner, mobiliser et former les intervenants clés, y compris les utilisateurs de la solution de TI (Technologie de l'information)) devient d'autant plus essentiel au succès de l'initiative, et il devrait être traité comme un investissement indispensable au succès plutôt que comme un élément facultatif ou un ajout au processus de changement qui peut être sous-financé et sous-utilisé. Les plans de gestion du changement efficaces sont intégrés à tous les aspects du changement majeur et sont financés adéquatement, et les agents du changement disposent d'un accès continu et prioritaire aux échelons supérieurs afin de garantir que le changement peut être mis en place avec succès. Si les plans de gestion du changement avaient été exécutés comme prévu, les avantages auraient pu comprendre les suivants 61

améliorer l'harmonisation des ressources et réduire les coûts; réduire au minimum la perturbation des activités quotidiennes tout en se préparant en vue de la transformation; offrir une tribune pour exprimer des préoccupations; porter les risques relevés à l'attention des niveaux supérieurs; anticiper les défis; améliorer le moral; mobiliser les intervenants clés; augmenter les possibilités d'échange de renseignements entre les groupes, les ministères et les organismes; et tirer parti des pratiques exemplaires.

Communications : Se concentrer sur les communications qui sont efficaces

Les communications font partie intégrante des processus de gestion du changement. Au moment de mettre en œuvre des stratégies de communication, le succès se mesure par la compréhension des messages transmis, les discussions qu'ils suscitent et la prise des mesures nécessaires qui s'ensuit. Plus le changement est considérable, plus il est important que la communication soit acheminée efficacement.

Leçon 8

Communiquer de façon pertinente, rapide et compréhensible doit être une priorité clé du processus de changement au sein de et entre chaque projet, phase ou activité, sachant que l'efficacité de la communication constitue la mesure du succès.

Des communications efficaces étaient essentielles pour cette initiative, étant donné que celle-ci comportait un changement de taille à des processus et des systèmes reliés, et qu'elle concernait un grand nombre de personnes dans une panoplie de ministères, d'organismes et de communautés de pratique.

Un principe clé est que la mesure du succès des communications ne se résume pas (seulement) au volume ou à la fréquence des voies de communication, mais plutôt à la mesure dans laquelle les communications donnent lieu aux actions voulues pour

toutes les parties concernées. Des communications efficaces sont dynamiques (bidirectionnelles) et visent à explorer de nouvelles idées et à adapter les messages afin d'améliorer les résultats.

Les communications de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) effectuées dès le début de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) avec les ministères et organismes ont été décrites à l'équipe de l'étude comme un processus unidirectionnel et descendant. Qu'il s'agisse de réunions en personne (par exemple, les réunions des comités) ou de transmissions par courriel, les renseignements communiqués étaient considérés comme des instructions et des mises à jour, sans mécanisme ou moyen permettant de poser des questions, de demander des éclaircissements, de fournir une rétroaction ou d'exprimer des préoccupations.

Selon les documents et plusieurs personnes consultées aux fins de l'étude, SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) donnait des mises à jour régulières et périodiques à divers organes de gouvernance existants en guise de mécanisme de communication de renseignements; ces organes ne faisaient pas partie de la gouvernance de l'initiative ou des projets, et ils ne jouaient aucun rôle de surveillance. Ils comprenaient le Comité sur la surveillance exécutive des projets, le Conseil des ressources humaines, le comité sur la transformation des services administratifs et le CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique). Des présentations ponctuelles étaient aussi faites, sur demande, à la collectivité des dirigeants principaux des finances et des adjoints aux dirigeants principaux des finances, de même qu'au Conseil national mixte. Encore une fois, l'équipe de l'étude a appris que la plupart de ces séances d'information étaient unidirectionnelles (c'est-à-dire, des chargés de projet de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) au comité) et ne comprenaient souvent pas de période de questions et réponses. L'équipe de l'étude a été informée que si des questions ou des préoccupations étaient soulevées, il n'y avait ni mécanisme ni engagement consistant à fournir des réponses ou des éclaircissements.

L'équipe de l'étude a appris que les communications étaient davantage compliquées par l'apparente faible réceptivité face aux ministères et organismes qui demandaient des discussions et des négociations sur des questions sérieuses comme le traitement des données des employés aux heures de travail irrégulières. Nous avons su que les ministères et organismes clients ont fait face à de la résistance quand ils ont demandé des réunions avec l'équipe de gestion de projet de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada).

L'équipe de l'étude a appris que le contenu des messages communiqués par SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) manquait souvent de contexte et que, par conséquent, le public cible ne saisissait pas entièrement ce qu'il devait faire, et il ne disposait pas de l'information contextuelle nécessaire pour les aider à s'y retrouver au moment de prendre des décisions importantes concernant leurs propres activités. Par exemple, nous avons su que les ministères recevaient la consigne de nettoyer leurs données sur les RH (Ressources humaines); toutefois, certains d'eux se sont retrouvés à nettoyer les mauvaises données ou à ne pas nettoyer les données de la façon exigée en particulier pour l'instauration de Phénix. Parfois, les messages communiqués étaient considérés comme inutiles et sans conséquences, tout en laissant sans réponse les questions plus urgentes, par exemple, comment Phénix interagirait avec les autres systèmes de RH (Ressources humaines).

Bon nombre des personnes consultées aux fins de l'étude ont précisé que le moment des communications constituait un problème important qui a contribué à l'inefficacité des messages. Souvent, quand les renseignements étaient reçus, ils étaient désuets ou inexacts parce qu'ils ne tenaient pas compte des changements plus récents à la solution de TI (Technologie de l'information), aux processus ou aux exigences, lesquels évoluaient continuellement. L'équipe de l'étude a été informée que les communications étaient souvent retardées en raison du processus d'approbation nécessaire à leur diffusion. Une structure de gouvernance différente (leçon 4) aurait accéléré les approbations.

Divers facteurs, tels qu'ils ont été relevés pendant les consultations, peuvent avoir influencé ce modèle de communications. En voici des exemples.

- L'équipe de l'étude a été informée qu'un catalyseur important pour l'équipe de gestion du projet était le respect des dates de lancement; ainsi, la rétroaction qui pouvait ralentir ou retarder l'avancement n'était pas la bienvenue et faisait l'objet de résistance.
- Nous avons appris que le contenu des communications était grandement centré sur des problèmes et des exigences techniques en particulier, s'appliquant à des utilisateurs précis, et qu'il manquait de contexte général. De plus, nous avons été informés que les renseignements transmis aux décideurs étaient incomplets. Par conséquent, il n'y avait pas de renseignements disponibles pour évaluer les risques pour le processus des RH (Ressources humaines) à la paye en général qui se présentaient, ou encore l'état de préparation des ministères.
- L'équipe de l'étude a su qu'il manquait de clarté quant à savoir où les utilisateurs pouvaient acheminer leurs questions et leurs commentaires, ce qui était source d'une certaine confusion et incertitude.
- Enfin, l'équipe de l'étude a été mis au fait par SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) qu'une fois que les communications étaient rédigées, les communications ultérieures au sein des ministères et organismes étaient considérées comme étant la responsabilité des ministères et organismes, ce qui pouvait expliquer pourquoi les communications n'étaient pas adaptées aux réalités ministérielles et pourquoi on n'a pas mesuré l'incidence des communications.

3.4 Analyse de rentabilisation et réalisation des avantages

La solution de TI (Technologie de l'information)

Phénix est fondé sur PeopleSoft 9.1 d'Oracle, une solution de TI (Technologie de l'information) disponible sur le marché. Pour veiller à ce que la solution de TI (Technologie de l'information) réponde aux besoins de l'utilisateur, elle doit être configurée et personnalisée. Dans le cadre d'une transformation opérationnelle axée sur la TI (Technologie de l'information), la solution de TI (Technologie de

l'information) n'est qu'un élément de l'initiative globale. Bien qu'il s'agisse souvent d'une composante dispendieuse et très en vue, sa relation avec les changements du côté du processus opérationnel et d'autres fonctions est essentielle pour réussir.

Fonctionnalité : Faire participer les intervenants et communiquer avec eux concernant la fonctionnalité de la solution technologique

Leçon 9

Communiquer la fonctionnalité prévue de toute nouvelle solution technologique (y compris ses limites) à tous les intervenants. Les stratégies visant à composer avec les limites d'une solution devraient faire l'objet d'une discussion, être élaborées en collaboration avec les intervenants concernés et être prêtes à appliquer au moment de l'entrée en service.

L'équipe de l'étude a appris que de nombreux ministères et organismes avaient soulevé des préoccupations par rapport à la capacité de la solution de TI (Technologie de l'information) à répondre aux besoins de leur organisation en matière de paye. Nous avons su que l'équipe de gestion de projet de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) n'avait pas donné d'assurance satisfaisante que les besoins de ces organisations seraient entièrement intégrés. Lorsque certains besoins n'ont pas été intégrés en fin de compte, l'équipe de l'étude a été informée que les stratégies d'atténuation proposées n'ont pas répondu aux préoccupations en temps opportun. Cela dit, il y a quelques exemples où SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) a mis en place des stratégies destinées à répondre aux préoccupations, comme l'instauration du rôle de « comptabilisation du temps » pour saisir les renseignements sur les RH (Ressources humaines) nécessaires à l'exactitude de la paye, et ce, au nom des employés incapables d'accéder à un ordinateur en temps utile.

Un point qui est particulièrement pertinent pour expliquer le degré élevé d'arriéré de travail au Centre des services de paye lors du lancement de la solution de TI (Technologie de l'information) en 2016 est que Phénix fonctionne de manière

optimale lorsque les opérations de RH (Ressources humaines) sont saisies avant d'avoir lieu et qu'il est très peu efficient pour gérer les opérations rétroactives (c'est-à-dire, les opérations de RH (Ressources humaines) qui se sont produites dans le passé). Toutefois, la culture et les processus opérationnels du gouvernement du Canada sont fermement enracinés dans les opérations rétroactives. Qui plus est, d'après les consultations menées aux fins de l'étude, les membres des ministères et organismes ne savaient pas que l'exactitude et le flux de production global de la fonction de la rémunération seraient touchés négativement par la culture continue d'opérations rétroactives, malgré les communications de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) à cet effet.

Par exemple, lors du lancement, lorsqu'une opération liée à une affectation intérimaire devait être inscrite rétroactivement (ce qui arrivait la plupart du temps), les conseillers en rémunération devaient faire un ajustement manuel ou employer une solution de rechange. Cette situation a engendré un très grand nombre d'opérations de paye nécessitant l'attention personnelle d'un conseiller en rémunération (et elle continue d'avoir une incidence sur l'arriéré d'opérations de paye au Centre des services de paye). L'équipe de l'étude a su que la collectivité des conseillers en rémunération a été peu mobilisée afin de mettre à l'essai les solutions de rechange et d'évaluer les véritables répercussions cumulatives d'un aussi grand nombre de solutions de rechange.

Un facteur qui est venu aggraver le problème est qu'un grand nombre de procédures de paye n'étaient pas clairement définies au moment du lancement. En fait, l'équipe de l'étude a appris que le manuel de l'utilisateur complet n'a été prêt qu'après le lancement (et qu'il est toujours mis à jour). De plus, il n'y avait simplement pas de procédures en place pour certaines opérations (comme un congé avec étalement du revenu) jusqu'à récemment, obligeant les conseillers en rémunération de partout au gouvernement à deviner comment s'y prendre et à choisir des approches différentes, qui n'étaient souvent pas les bonnes et qui ont occasionné d'autres erreurs de paye.

Tel qu'il a été mentionné précédemment (dans la section Définition de l'initiative), une définition et une portée appropriées de l'initiative auraient permis de relever la discordance entre la culture et les processus du gouvernement du Canada quant aux opérations rétroactives. On aurait aussi pu s'efforcer d'ajuster la culture et les processus opérationnels avant le lancement, afin de réduire au minimum le nombre d'opérations rétroactives.

Personnalisation : Autant que possible, ne pas effectuer de personnalisation approfondie ou risquée

Leçon 10

Harmoniser, dans la mesure du possible, les processus opérationnels et les modèles organisationnels avec la structure sous-jacente d'une solution technologique disponible sur le marché au lieu d'entreprendre des personnalisations dispendieuses et risquées.

PeopleSoft 9.1 est une solution de TI (Technologie de l'information) COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) qui est reconnue partout dans le monde. L'étude n'a pas révélé de preuves concluantes qui donneraient à penser qu'une solution COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) différente aurait mieux convenu au gouvernement du Canada. Toutefois, deux défis principaux associés à la mise en œuvre de cette solution COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) au gouvernement du Canada qui ont été soulevés étaient propres au gouvernement du Canada et ont été qualifiés de très grands défis.

Premièrement, la décision ⁵⁰ de diviser PeopleSoft en deux solutions de la TI (Technologie de l'information) (Phénix et Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada)) a été la source d'une grande complexité. Les experts consultés aux fins de l'étude ont confirmé qu'une telle division de PeopleSoft n'avait été faite nulle part ailleurs dans le monde, à leur connaissance. Selon la mise en œuvre habituelle, on aurait recours à l'intégration complète « par défaut » de PeopleSoft entre les fonctions de la rémunération et des RH (Ressources humaines),

plutôt que de rompre toutes ces interfaces et de remettre en œuvre des interfaces entre les configurations différentes de PeopleSoft qui en découlent. Cette complexité était accrue par l'existence de plusieurs systèmes de RH (Ressources humaines) aux côtés de Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada), continuant de fonctionner et de communiquer par des moyens différents.

L'autre défi de taille était que l'intégrateur de système (c'est-à-dire, l'entité du secteur privé qui était responsable de configurer et de personnaliser les produits logiciels) a dû préparer de vastes solutions de rechange dans PeopleSoft 9.1 afin de respecter les pratiques opérationnelles non transformées et de tenir compte des règles opérationnelles complexes. Tel qu'il a été mentionné dans la leçon 9, l'un des principaux défis associés à la mise en œuvre de Phénix consistait à adopter des personnalisations afin de composer avec la très importante charge de travail d'opérations qui se produisent rétroactivement. Cette pratique opérationnelle, où plus de 50 % des opérations remontent à au moins 60 jours, est propre au gouvernement du Canada; elle a nécessité non seulement des personnalisations dans PeopleSoft, mais aussi des solutions de rechange manuelles. Les pratiques exemplaires confirment que plus grand est le degré de personnalisations et de solutions de rechanges dans un système, plus grands seront les risques et plus grande sera l'érosion de la valeur de l'achat d'une solution de TI (Technologie de l'information) COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) reconnue mondialement. Ainsi, les processus opérationnels et le modèle de fonctionnement devraient être examinés et modifiés de façon à tirer parti de façon optimale de la disponibilité des fonctions de l'application COTS (Une option commerciale disponible sur le marché) avant d'adopter une solution de TI (Technologie de l'information).

Gestion des résultats

La gestion des résultats, la gestion de la valeur et la réalisation des avantages sont des expressions semblables qui concernent la gestion et le suivi explicites des divers résultats et avantages des projets et des initiatives de transformation. Le succès doit être défini et il importe d'établir un plan pour mesurer les progrès accomplis. Le

rendement devrait être évalué avant, pendant et après la mise en œuvre (y compris les personnes, les processus, les données sur les RH (Ressources humaines) et la solution de TI (Technologie de l'information)). Le succès ne devrait pas être déclaré trop tôt, mais s'appuyer plutôt sur l'atteinte de résultats.

Déterminer le succès : Mettre en œuvre la gestion des résultats tout au long de l'initiative

Leçon 11

Assurer et mettre en œuvre de façon exhaustive et explicite la gestion des résultats tout au long de l'initiative de transformation, du commencement jusqu'à l'étape suivant l'entrée en service. Le succès doit être évalué relativement aux progrès des divers projets qui constituent l'initiative, y compris la transformation opérationnelle, la gestion du changement et toute nouvelle solution de TI (Technologie de l'information).

Il y a deux façons d'examiner les résultats attendus de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). La première consiste à déterminer les résultats qu'une nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) pour la paye et que le regroupement des conseillers en rémunération offriraient au gouvernement. Dans le Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012 de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada)⁵¹, plusieurs résultats (y compris des économies de coûts) ont été relevés, notamment :

- Résultats stratégiques
 - Le gouvernement du Canada est un employeur de choix
 - Contribution accrue au renouvellement de la fonction publique et au Cadre de responsabilisation de gestion
 - Confiance accrue, chez les intervenants, envers la fonction d'administration de la paye
 - Appui des recommandations tirées du rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

- Écologisation des opérations gouvernementales
- Résultats finaux
 - Viabilité accrue de l'administration de la paye
 - Augmentation des économies opérationnelles pour le gouvernement du Canada
 - Qualité accrue des rapports présentés par les ministères
 - Organisation simplifiée des conseillers en rémunération
 - Élimination du besoin qu'ont les ministères de conserver des conseillers en rémunération, des locaux, des crédits votés, etc.
- Résultats mesurés
 - Augmentation du taux de satisfaction des employés
 - Diminution du temps nécessaire pour former le personnel qui administre la paye
 - Réduction des coûts associés à l'administration de la paye
 - Utilisation réduite du matériel (par exemple, papier, courrier)
 - Diminution de l'effort de travail des conseillers en rémunération
 - Accroissement du maintien en poste du personnel qui administre la paye
 - Nombre accru de comptes par conseiller en rémunération

L'équipe de l'étude n'a pas trouvé dans des documents ultérieurs d'autre preuve indiquant que ces résultats étaient suivis, mesurés ou mentionnés. De plus, dans le cadre des consultations menées aux fins de l'étude, nous avons appris qu'aucune autre mesure n'avait été prise afin de mesurer ou de suivre l'obtention de ces résultats. Il semble que le plan exhaustif de gestion des résultats qui avait été élaboré lors de l'analyse de rentabilisation initiale n'ait jamais été mis en œuvre ⁵².

La deuxième façon d'examiner le succès de l'initiative consiste à déterminer la mesure dans laquelle l'initiative a été réalisée dans le respect de la portée (c'est-à-dire, les fonctions de la solution de TI (Technologie de l'information)), du budget et du calendrier. Dans cette définition du succès, les résultats et les avantages ressortent tous implicitement de la mise en place de la portée. Toutefois, l'équipe de l'étude a été informée que l'équipe de gestion de projet à SPAC (Services publics et

Approvisionnement Canada) se concentrait surtout sur le budget et le calendrier du projet. Cela signifie que la portée était réduite lorsque l'on ressentait des pressions temporelles et budgétaires.

Même si les aspects soulignés ci-dessus avaient été explicitement mesurés, un certain nombre d'indicateurs du succès de l'initiative étaient toujours manquants. Ceux-ci comprennent, par exemple, l'état d'avancement de la transformation des processus opérationnels; la formation de l'effectif sur les nouveaux processus; la mesure de l'efficacité et de la qualité de la prestation de services au fur et à mesure que des changements sont apportés; la formation et la productivité des gestionnaires et des employés en matière d'interaction avec la solution de TI (Technologie de l'information) pour la paye; et la constitution d'une base de connaissances complète, et l'accès à celle-ci, pour le nouveau système de TI (Technologie de l'information) et les processus, les responsabilités et les rôles transformés (on appelait couramment cela User Productivity Kit [trousse de productivité de l'utilisateur], une plateforme de développement d'Oracle) pour et par tous les types d'utilisateurs.

Moment des avantages : Ne s'attendre à des économies que bien après la mise en œuvre

Leçon 12

Présenter de façon réaliste le moment auquel les bénéfices (par exemple, efficacités, économies de coûts, qualité du service) deviendront tangibles. Reconnaître l'expérience passée et les expériences des autres intervenants et s'adapter en conséquence, pendant la durée de l'initiative de transformation.

Tel qu'il a été mentionné dans la section du contexte, le montant total des économies devait se chiffrer à 79,1 millions de dollars (diminué plus tard d'un million pour passer à 78,1 millions en 2012) par année à compter de la première année du lancement de Phénix, soit l'exercice de 2016 à 2017. Ce montant devait être généré

en grande partie par des réaménagements des effectifs touchant plus de 700 conseillers en rémunération. Les économies étaient censées provenir de quatre domaines principaux :

- les économies attribuables au regroupement des services de paye, s'expliquant par le degré accru de normalisation et d'économies d'échelle (10,8 millions de dollars par année);
- les économies attribuables à l'intégration homogène entre le système de RH (Ressources humaines) PeopleSoft et la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) pour la paye (35,3 millions de dollars par année);
- les économies attribuables aux capacités de libre-service des employés et des gestionnaires (17,6 millions de dollars);
- les économies attribuables aux changements du côté des processus et aux calculs automatisés de la paye, ainsi qu'aux pratiques efficaces internes s'appliquant aux opérations continues d'administration de la paye (14,4 millions de dollars).

Étant donné que les responsables du projet prévoient ces économies à la première année du lancement de Phénix (à compter d'avril 2016), plus de 700 conseillers en rémunération ont reçu des avis de réaménagement des effectifs en octobre 2014. Afin de faciliter leur transition dans les effectifs, bon nombre de conseillers en rémunération ont commencé à chercher de nouveaux postes, ce qui a entraîné une pénurie de conseillers en rémunération avant le lancement de la solution. Le résultat final était qu'il y avait un arriéré existant des tâches d'administration de la paye à saisir dans la solution de TI (Technologie de l'information) au moment du lancement qui a été transféré au Centre des services de paye.

L'attente selon laquelle 100 % des économies annuelles puissent être réalisées au cours de la première année partait du principe que non seulement les nouveaux conseillers en rémunération travailleraient à pleine productivité, mais aussi que les gestionnaires, les employés et les professionnels des RH (Ressources humaines) connaîtraient suffisamment les capacités de libre-service de la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) et seraient conscients de leurs propres

responsabilités, de sorte qu'ils soient pleinement productifs et n'aient pas besoin de solliciter l'aide d'un conseiller en rémunération (ou d'un autre membre des RH (Ressources humaines)). Toutefois, la pratique exemplaire indique que l'on ne peut pas obtenir des économies complètes alors que l'on met en œuvre une nouvelle solution de TI (Technologie de l'information). Le scénario plus réaliste consisterait en fait à prévoir une augmentation des coûts au cours de la première année, en permettant à certains conseillers en rémunération de demeurer dans leur organisation afin de soutenir les gestionnaires et les employés, en plus de prévoir une augmentation progressive jusqu'à la productivité complète au Centre des services de paye. C'est à partir de ce point que des économies de coûts seraient réalisées progressivement au fil du temps.

Il était essentiel de procéder à une mise en œuvre complète du plan de gestion des résultats en assurant le suivi de mesures liées à des aspects comme l'efficacité et l'ampleur de la transformation opérationnelle, l'efficience et la qualité des opérations exécutées par la collectivité en évolution des conseillers en rémunération (avec des départs, des réinstallations et de nouveaux employés) et l'étendue des formations suivies et retenues. Toutefois, on ne l'a jamais fait. Une telle démarche aurait probablement illustré clairement que les avantages financiers promis ne seraient pas réalisables selon le calendrier prévu et que la qualité, la rapidité d'exécution et les niveaux de service seraient exposés à un risque élevé.

Soutien aux intervenants touchés : Soutenir les intervenants touchés s'ils doivent jouer un rôle dans l'initiative

Un portrait exhaustif et réaliste des coûts et des avantages qui représentent la pleine portée de l'initiative de transformation et des ministères et organismes participants est un élément clé d'une analyse de rentabilisation. En plus d'assurer la disponibilité de fonds pour les intervenants qui font partie de la transformation, d'autres services de soutien en matière de communications et de formation sont requis pour connaître du succès.

Financer et outiller les ministères et organismes afin qu'ils mènent avec succès les activités nécessaires à l'appui des initiatives de transformation horizontales, y compris l'accès à l'expertise en gestion du changement ainsi qu'aux ressources financières et humaines.

Le rôle des ministères et organismes était au cœur du succès de l'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Au cours de la phase de planification, ce rôle a été reconnu et, conformément à la pratique exemplaire, on a élaboré des stratégies solides et détaillées afin de soutenir et de mobiliser le côté « humain » du processus de changement. Ces plans exhaustifs n'ont toutefois été entièrement mis en œuvre, et l'équipe de l'étude a été informée que cela s'expliquait probablement par un manque de ressources humaines et financières.

Plus précisément, dans le cas de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), les ministères et organismes se sont vus demander d'en faire davantage pour soutenir le succès de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) au sein de leur organisation, mais ils n'ont reçu aucune aide supplémentaire pour entreprendre ces tâches supplémentaires, que ce soit sous forme de ressources humaines, de formation ou de financement supplémentaires. Les risques étaient élevés, puisque la participation de ces organisations au processus de changement (comme le nettoyage ponctuel des données sur les RH (Ressources humaines), la formation des gestionnaires hiérarchiques sur leurs responsabilités et leurs rôles liés aux RH (Ressources humaines)) avait un effet direct sur le succès de la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) pour la paye. Ces risques n'étaient pas non plus saisis entièrement, car la portée du projet n'était pas bien comprise (leçon 1).

En raison du manque de fonds à l'appui du nouveau processus et des nouvelles procédures à l'échelle ministérielle, auquel s'ajoutent le manque de communications, la piètre participation des gestionnaires au processus de changement et la formation insuffisante (ces questions sont analysées dans d'autres sections), les ministères et organismes n'étaient pas outillés pour atteindre leur

vitesse de croisière lors du lancement de Phénix. L'équipe de l'étude a appris que des échecs auraient pu être évités en disposant d'un processus centralisé rigoureux ainsi que d'une personne ou d'un organe de gouvernance ayant le pouvoir de s'assurer que les mesures nécessaires étaient prises. Cette autorité aurait pu élaborer des stratégies afin de garantir que les activités liées à l'initiative en général étaient optimisées en fonction d'un budget réduit et que les gestionnaires de tous les ministères et organismes recevaient les ressources nécessaires (c'est-à-dire, des renseignements, de l'argent et des ressources humaines) pour assumer leurs rôles.

3.5 Gestion de l'initiative et des projets

Mise à l'essai : Mettre à l'essai la solution technologique avant le lancement

La mise à l'essai d'un logiciel pour une solution de TI (Technologie de l'information) est un processus long et complexe. Elle comprend des essais unitaires, d'intégration, des systèmes et de l'acceptation, puis est caractérisée par des niveaux de complexité croissants. La mise à l'essai veille à ce que la solution de TI (Technologie de l'information) fonctionne d'elle-même, en plus de s'assurer qu'elle interagit adéquatement avec les autres éléments ou systèmes, et que la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) satisfait aux exigences précisées et qu'elle répond aux besoins des utilisateurs.

Leçon 14

Lancer toute nouvelle solution technologique seulement après l'avoir soumise à des essais complets au moyen de simulations complètes basées sur des situations réelles, et ce, à l'aide d'un large échantillon d'utilisateurs réels. De plus, le lancement ne devrait se faire que lorsque tous les doutes liés à sa réussite ont été traités et vérifiés de façon indépendante.

Les éléments de preuve tirés de toutes les sources consultées dans le cadre de l'étude permettent de confirmer que Phénix n'a pas été soumis à des tests complets. Bien que 16 000 scénarios de test eussent été exécutés et aient démontré que Phénix

pouvait traiter la plupart des opérations de paye, que ce soit par automatisation ou au moyen de solutions de rechange, les tests n'ont pas été effectués de façon à déterminer les défis qui seraient probablement observés en raison de problèmes, dont les suivants : les procédures complexes à suivre pour adopter les solutions de rechange; les renseignements inexacts ou tardifs communiqués à Phénix par les systèmes de RH (Ressources humaines); et les multiples problèmes de paye pour de nombreuses personnes.

Un rapport ⁵³ a été diffusé le mois précédant le lancement de Phénix pour la paye de 120 000 employés. On y énumérait quatre types de défauts non réglés, la nature de la résolution et la date prévue de la correction. Les quatre types de défauts étaient liés :

1. à la règle de 10 jours (c'est-à-dire, déterminer l'admissibilité aux indemnités qui nécessitent qu'un employé travaille 10 jours ouvrables pendant un mois donné);
2. au signalement tardif (rétroactif) des défauts liés à la fonctionnalité (dates d'entrée en vigueur préalables à la période de paye courante);
3. à l'intégration (entre Phénix et les SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) du gouvernement du Canada, y compris Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) et le service Web);
4. aux défauts donnant lieu à d'autres mesures manuelles dans les procédures existantes. En tout, il y avait 69 défauts, y compris 19 qui étaient majeurs, 46 qui étaient modérés et 4 qui étaient mineurs. Dans la plupart des cas, la solution temporaire consistait en une solution de rechange par les conseillers en rémunération, et la date de correction de la plupart des défauts avait été fixée plus tard en 2016 ou à une date à déterminer.

De l'avis de l'équipe de l'étude, il y avait beaucoup de défauts majeurs et passablement de défauts qui n'étaient assortis d'aucune date de correction prévue un mois seulement avant le premier lancement.

Même si le plan de mise en œuvre initial consistait à réaliser un projet pilote (avec Ressources naturelles Canada), ce projet a été annulé parce que les tests n'étaient pas encore terminés et que la solution de TI (Technologie de l'information) n'était donc pas prête pour un projet pilote. De plus, les tests auraient dû comprendre un plus vaste ensemble de scénarios de bout en bout de la vraie vie faisant appel à de vrais utilisateurs formés uniquement avec le matériel de formation disponible, dans toute la gamme des expériences que vivraient les gestionnaires, les employés et les professionnels des RH (Ressources humaines). De plus, on aurait dû effectuer en détail des tests de types et de niveaux de complexité différents de dossiers de paye auprès de la gamme complète d'utilisateurs. Or cela n'a pas été fait. Le volume des tests, et donc l'exhaustivité et la représentativité du point de vue d'un échantillon statistique, a été diminué lors des derniers stades en raison des pressions temporelles et budgétaires.

Les environnements de bac à sable (c'est-à-dire, les environnements de tests isolés) n'étaient pas disponibles ou n'étaient pas disponibles pendant suffisamment de temps pour le véritable lancement de la solution de TI (Technologie de l'information). Une telle situation va à l'encontre de la pratique exemplaire. Les raisons qui l'expliquaient ont été présentées comme étant les pressions budgétaires, les pressions temporelles, l'incapacité de stabiliser la solution de TI (Technologie de l'information) et la difficulté, au gouvernement du Canada, de fournir les environnements de TI (Technologie de l'information) réels.

Même si l'on a effectué des essais d'acceptation par les clients (en exécutant 207 scénarios auprès de 6 ministères), les essais n'étaient pas de bout en bout. Les documents examinés aux fins de l'étude ont révélé qu'il y avait un décalage entre les attentes de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et celles des ministères et organismes par rapport au processus de tests et aux responsabilités des ministères et organismes. De plus, l'équipe de l'étude a constaté que seulement certains types d'opérations de paye étaient soumis à des tests par les ministères et organismes, et qu'il ne s'agissait pas habituellement des plus complexes (comme l'emploi saisonnier, à temps partiel et intérimaire). De plus, on faisait peu participer les ministères et organismes à des tests où les véritables utilisateurs « formés »⁷⁸

(c'est-à-dire, les gestionnaires et les conseillers en rémunération) concernés auraient pu interagir avec le système afin de donner des approbations et d'employer des solutions de rechange manuelles. Ce genre de tests auraient permis à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) d'évaluer non seulement les capacités de la solution de TI (Technologie de l'information), mais aussi la capacité globale du gouvernement du Canada d'exécuter la fonction de l'administration de la paye.

Mobilisation du secteur privé : Tirer parti du secteur privé et le faire participer afin de maximiser la capacité et les compétences

Des entités du secteur privé ont été embauchées afin de configurer et de personnaliser la solution logicielle (IBM, l'intégrateur de système), de fournir des ressources à l'appui de la gestion de projet (ADGA) et d'apporter une aide précise pour des tâches détaillées liées aux questions opérationnelles ou techniques (PwC).

Leçon 15

Solliciter la pleine collaboration du gouvernement et du secteur privé aux étapes initiales et critiques de toute initiative de transformation, avant d'adopter toute approche particulière, et en tenant compte des capacités de chacun.

La répartition des responsabilités entre SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et les entités contractuelles (y compris l'intégrateur de système, le bureau de gestion de projet et les services de consultation) ne semblait pas tirer le maximum de l'expertise ou tenir compte des capacités. Par exemple, SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) était le chargé de projet pour l'initiative dans son ensemble, et on a intégré des personnes à certains rôles par l'intermédiaire d'un contrat d'augmentation du personnel avec ADGA plutôt que de faire en sorte que SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) passe un marché avec une entreprise pour l'exécution des travaux destinés à obtenir les résultats liés à la

gestion de projet. En plus d'encadrer les travaux de diverses entités contractuelles, SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) était responsable des communications, des tests et de la formation ⁵⁴.

L'équipe de l'étude a appris par de multiples intervenants (qui ont eux aussi été étroitement mis à contribution tout au long de l'initiative) que SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) ne possédait pas les capacités nécessaires pour s'acquitter de toute l'étendue de ses fonctions. Ces intervenants ont cité les piètres décisions, le manque de détails dans les communications et la mauvaise qualité des formations à titre d'indicateurs selon lesquels SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) ne possédait pas les capacités nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de communication, de tests et de formation.

Nous avons aussi appris que les entités du secteur privé que l'on avait retenues pour le projet n'étaient pas encouragées à contribuer à l'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) en général. Entre autre, elles n'avaient pas la possibilité de communiquer ou de collaborer avec les autres participants à l'initiative, et elles n'étaient pas invitées aux tables de gouvernance, sauf pour recevoir ou donner de l'information. Malgré l'expertise de ces entités et leur expérience des transformations semblables, la TAP (Transformation de l'administration de la paye) n'a pas pu alors bénéficier d'un climat de collaboration avec les entités du secteur privé, ce qui aurait permis de tirer parti des perspectives générales de ces entités quant à la nature des risques et aux stratégies d'atténuation, aux approches de gestion du changement et aux répercussions des processus opérationnels incompatibles avec PeopleSoft 9.1.

La participation des entités du secteur privé se limitait en grande partie au rôle d'augmentation du personnel plutôt qu'à celui de conseillers. Plus précisément, dans le contexte de la gestion de projet, le contrat s'appliquait uniquement aux ressources contractuelles individuelles possédant des compétences particulières, et non à la mise en place d'une fonction de gestion de projet efficace. Le secteur privé n'a donc pas pu ajuster et augmenter les ressources afin de combler les lacunes

touchant l'efficacité de la gestion de projet. Au lieu de cela, il était uniquement responsable de l'augmentation du personnel (l'ajout de personnes possédant des compétences précises liées à un bureau de projet).

Au moment d'examiner le rôle du secteur privé, il est évident qu'une approche d'approvisionnement traditionnelle a été adoptée pour l'intégrateur de système, alors que le gouvernement a passé plusieurs années à élaborer l'approche et un ensemble complet d'exigences très détaillées (plusieurs centaines de pages). On n'a pas fait participer l'intégrateur de système à cet établissement initial de la portée du projet. Au lieu de cela, il n'a pu qu'examiner ultérieurement ces exigences et présenter une conception pour le nouveau système de paye, y compris les éléments qui pouvaient ou non être automatisés et ceux qui pouvaient ou non être intégrés, entre autres, sans avoir la latitude pour remettre en question les hypothèses fondamentales du projet ou de l'initiative. Un résultat de cette situation est le fait qu'il y aurait eu (d'après plusieurs sources différentes) plus de 2 500 autorisations de modification aux tâches prévues dans le contrat entre SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et l'intégrateur de système. De plus, des autorisations de modification liées aux exigences opérationnelles se sont poursuivies en 2015, ayant une incidence sur le moment de la mise au point de la configuration finale de la solution de TI (Technologie de l'information), ce qui a alors touché le moment ainsi que la rigueur et l'efficacité des documents, des tests, des documents de formation et de la livraison des formations sur la configuration réelle de la solution de TI (Technologie de l'information).

Les pratiques exemplaires au chapitre de la sélection de partenaires du secteur privé et de la détermination de leurs rôles destinés à assurer la transformation des services nécessitent beaucoup plus que des approches d'approvisionnement traditionnelles assorties de longs devis détaillés qui sont élaborés par le gouvernement. Les approches comme la désignation,⁵⁵ la passation de marchés fondée sur les résultats et l'acquisition conjointe de solutions⁵⁶ permettent au secteur privé et au gouvernement de collaborer avant de définir les rôles et la participation du secteur privé. Dans ces modèles, le secteur privé peut être en mesure d'assumer un rôle beaucoup plus grand dans la conception et la prestation

des services mêmes, ou encore l'intégrateur de système pourrait collaborer avec le gouvernement à la conception du projet et des rôles tout en saisissant pleinement les résultats à obtenir et les capacités des parties concernées.

Rajustements en cours d'initiative : Réévaluer, apprendre et ajuster

Les grandes initiatives pluriannuelles verront vraisemblablement leur contexte global changer d'une façon importante tout au long de l'initiative, qu'il s'agisse d'un changement du côté des priorités du gouvernement, des initiatives nouvelles ou modifiées qui ont des incidences sur l'initiative en question, ainsi que l'expérience accrue et la compréhension des défis et des possibilités dans le cadre de l'initiative en tant que telle.

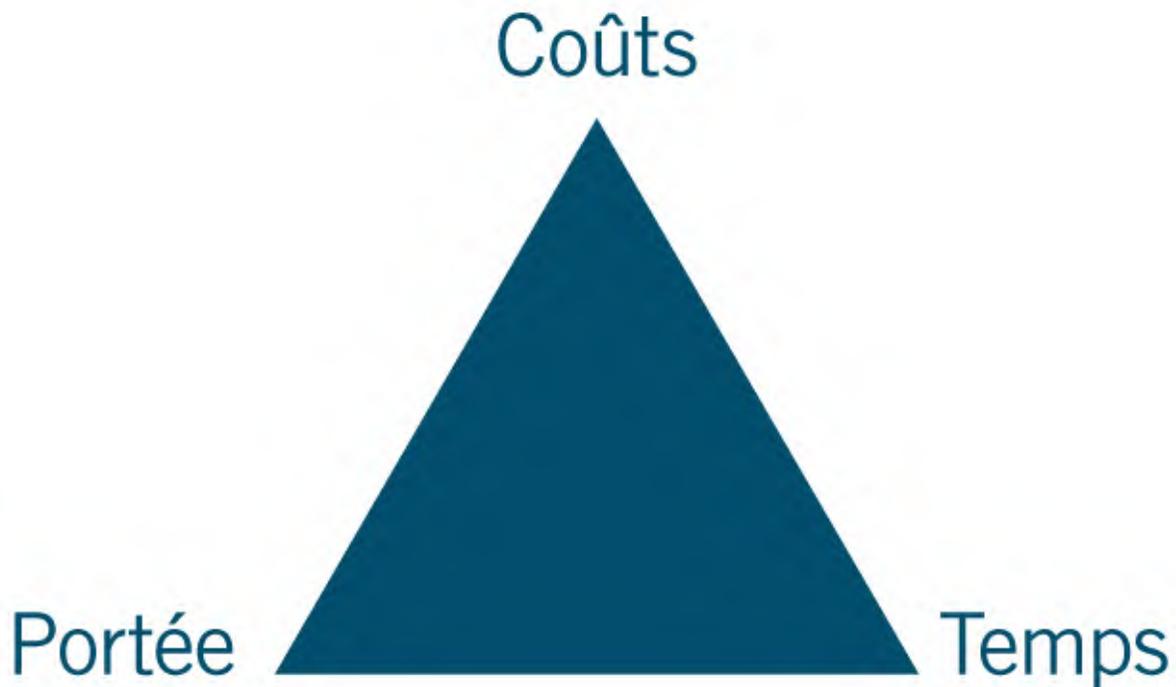
Leçon 16

Mettre à jour et réexaminer périodiquement l'analyse de rentabilisation de la transformation et des projets individuels. En plus de tester les principales hypothèses quant aux échéanciers et au budget, il est important de tenir compte des changements liés à la portée de l'initiative et des projets, des progrès de la mobilisation des intervenants, de l'efficacité de toute transformation opérationnelle ou organisationnelle, et de l'efficacité de la gouvernance et du leadership.

Pour autant que puisse le déterminer l'équipe de l'étude, l'analyse de rentabilisation et le plan de gestion des résultats n'ont jamais été examinés pendant la mise en œuvre de l'initiative. Même si les plans ont été mis à jour en 2012 à la suite de la phase de définition du projet pour l'initiative, très peu de choses ont réellement changé. Notamment, le budget a été ajusté à la baisse, passant de 192,1 millions de dollars à 186,2 millions, et les économies de coût ont été ajustées à la baisse, passant de 79,1 millions à 78,1 millions en raison de meilleures estimations. Cependant, l'obtention des économies était toujours prévue au cours de l'année du lancement du nouveau système. Même si les économies d'ensemble n'ont pas changé, la source des économies a changé considérablement alors que les fonctions

anticipées de la solution de TI (Technologie de l'information) étaient mieux comprises. Il aurait dû en découler une révision du plan de gestion des résultats, par exemple, ce qui n'a pas fait partie des mises à jour de 2012.

Illustration 1 : Le triangle de la gestion de projet



▼ Illustration 1 – Version textuelle

Cette figure est celle d'un triangle équilatéral. Chaque sommet du triangle correspond à l'un des 3 aspects de la gestion de projets : « Coût » en haut, « Temps » en bas à droite et « Portée » en bas à gauche.

La gestion de projet est souvent considérée comme la gestion des corrélations entre le budget, le calendrier et la portée (c'est-à-dire, la fonctionnalité). Cette gestion des corrélations est couramment appelée le triangle de la gestion de projet ou la triple contrainte. Dans la plupart de la documentation sur la gestion de projet, la dimension de la portée est liée à la qualité. Autrement, la qualité est décrite comme l'objectif ultime du projet, et elle ne figure donc pas dans le triangle.

L'équipe chargée de l'étude a découvert qu'il y avait une résistance à la demande de temps supplémentaire (au-delà de l'exercice de 2015 à 2016) et de budget supplémentaire pour l'initiative. La raison de cette résistance n'est pas manifeste

pour l'équipe de l'étude, hormis la tendance mentionnée précédemment à réduire au minimum les séances d'information porteuses de mauvaises nouvelles. Lors des entrevues, les représentants de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) ont indiqué qu'ils ne pensaient pas pouvoir obtenir plus de temps ou de budget, et qu'ils n'en n'ont donc pas fait de demande officielle. Toutefois, l'équipe de l'étude a appris que les responsables d'autres initiatives sont retournés avec succès devant le Conseil du Trésor à l'époque afin de demander des fonds supplémentaires. La raison pour laquelle on n'a pas demandé plus de temps est un peu plus claire lorsque l'on considère que les conseillers en rémunération avaient reçu des avis de réaménagement des effectifs qui entraient en vigueur le 1er avril 2016 et que le fait d'annuler cette mesure ou de la retarder davantage aurait contrevenu aux clauses sur le réaménagement des effectifs établies par convention collective. Même s'il n'est pas impossible de demander des exceptions à ces clauses, il s'agit néanmoins d'une décision majeure qui doit être prise aux plus hauts échelons de la bureaucratie. Vu les comptes rendus positifs des cadres responsables de la gestion de projet et les indications des ministères et organismes selon lesquelles ces derniers étaient prêts pour le lancement, il ne semblait pas justifié de demander plus de temps par voie d'exception aux clauses sur le réaménagement des effectifs.

Ainsi, même si la portée prévue a été réduite au cours de la durée de l'initiative en raison des pressions budgétaires et temporelles, l'incidence globale sur les ministères et organismes, le Centre des services de paye et les résultats de l'initiative n'a pas été explicitement réévaluée. Même si l'équipe de l'étude a été informée que l'équipe de projet avait effectivement apporté des modifications à ses hypothèses concernant la charge de travail par conseiller en rémunération après le lancement, nous n'avons pas trouvé de preuve indiquant que l'équipe de projet avait modifié ses messages à l'intention des ministères et organismes. Notamment, la perte de nombreuses fonctions de libre-service et d'automatisation s'accompagnerait probablement d'une plus grande dépendance vis-à-vis les conseillers en rémunération et les gestionnaires au sein des ministères et organismes pour qu'ils interagissent en temps opportun avec le système. Nous n'avons pas pu trouver de preuve indiquant que cette information était communiquée aux utilisateurs du

système. Qui plus est, l'intention de doter le Centre des services de paye de 550 conseillers en rémunération n'a jamais été modifiée malgré les changements à la portée et les préoccupations exprimées par les la collectivité et l'agent négociateurs. Une telle intervention aurait probablement une incidence sur les résultats généraux de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Or, encore une fois, nous n'avons pas trouvé ou recueilli de preuve selon laquelle les répercussions dans les ministères et organismes faisaient partie des éléments à prendre en considération.

3.6 Gestion des capacités

Les initiatives de transformation de grande envergure peuvent être des périodes de perturbations et de bouleversements importants au sein des organisations. Au-delà de la gestion des transformations opérationnelles et de l'habilitation des systèmes de TI (Technologie de l'information), il est important de se concentrer de façon soutenue sur la transformation de l'effectif. Par conséquent, même si l'un des buts est de réduire les ressources et les coûts, cela doit se faire à moyen ou à long terme. Dans l'horizon immédiat d'une transformation majeure, les experts en la matière et un effectif complet peuvent être au cœur de la réussite.

Capacité : Déterminer et établir la capacité requise avant le lancement

Leçon 17

Gérer la transformation de l'effectif comme une fonction ou un projet explicite durant l'initiative, du début à l'entrée en service, en veillant à ce que le potentiel, l'expertise et la mémoire collective du personnel soient disponibles jusqu'au stade final. Établir un plan d'urgence détaillé qui peut être facilement mis en œuvre, au besoin.

Dans le cas de l'initiative de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), un grand nombre de postes de conseillers en rémunération hautement spécialisés ont été perdus en raison de leur élimination ou de la décision des employés de

chercher un autre emploi plutôt que d'être réinstallés au Centre des services de paye regroupés à Miramichi. Le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) était responsable de la collectivité fonctionnelle des RH (Ressources humaines), y compris des 2 500 conseillers en rémunération qui faisaient partie de la collectivité au début de l'initiative. Toutefois, on nous a affirmé que l'accent était davantage mis sur le réaménagement des effectifs que sur la gestion de la collectivité. La collectivité des conseillers en rémunération a subi un grand nombre de changements, outre l'obligation de travailler avec de nouveaux logiciels. Bon nombre de conseillers en rémunération ont dû s'adapter après être passés de tâches intégrées à un ministère ou organisme à leur travail à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Cette pression a été aggravée par la perte de plus de 700 postes et par le déménagement à Miramichi. Par conséquent, un grand nombre de conseillers en rémunération qui possédaient une expérience et une expertise de la paye ont été perdus par attrition ou ont choisi de ne pas déménager à Miramichi. Même si les éliminations de postes peuvent avoir été motivées par l'urgence de réaliser les économies prévues pour l'initiative, avec un peu de recul, on constate que l'on a eu excessivement confiance dans la nouvelle solution de TI (Technologie de l'information) pour la paye et que l'on a gravement sous-estimé le rôle nécessaire à jouer par les conseillers en rémunération pour veiller à ce que les employés soient payés avec exactitude et à temps.

La sous-estimation des capacités nécessaires afin de mener à bien la transformation jusqu'au stade final peut aussi avoir donné lieu à une mauvaise compréhension de la complexité de l'administration de la paye dans le SRP (Système régional de la paye). Même si les documents sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye) mentionnaient fréquemment la complexité associée aux processus et aux règles opérationnelles entourant la paye, la plupart des personnes consultées pour l'étude ont admis que très peu de personnes (outre les conseillers en administration) comprenaient le degré de complexité associé aux exigences quotidiennes à respecter pour veiller à l'exactitude de la paye. L'équipe de l'étude a également été informée que certains cadres responsables de la gestion de projet écartaient les préoccupations en affirmant que le projet de la Modernisation des systèmes et des

services de paye faisait que « remplacer une calculatrice géante ». Cette vision n'était pas fidèle à la complexité de la paye ou au rôle crucial des connaissances des conseillers en rémunération en matière d'administration de la paye, et elle peut avoir conduit d'autres personnes à supposer que la transformation à venir n'était pas aussi variée et compliquée qu'elle l'était réellement. Ces compréhensions erronées ont probablement entraîné la prise de piètres décisions concernant les capacités requises du personnel après le lancement.

De plus, lorsque les nouveaux conseillers en rémunération ont été intégrés au Centre des services de paye, nombreux étaient ceux qui ne possédaient pas initialement le niveau de connaissances nécessaire à l'administration de la paye. L'équipe de l'étude a été informée qu'il peut prendre plusieurs années pour qu'un nouvel employé chargé de la rémunération et de la paye saisisse pleinement le travail, vu la complexité de l'environnement de la paye dans la fonction publique fédérale, qui s'explique par la myriade de conventions changeantes avec les syndicats et de règles et de règlements régissant les systèmes.

En outre, aucun mécanisme formel n'avait été établi pour le transfert des connaissances ou le renforcement des capacités avant l'élimination des postes de conseiller en rémunération. Tous les intervenants concernés ont dû composer avec une courbe d'apprentissage raide et un système en fluctuation (il évoluait rapidement), tout en disposant d'un soutien limité sur le plan des outils (notamment les guides de l'utilisateur) et de la façon de faire leur travail après le lancement. Cette situation a donné lieu à des défis pour les nouveaux employés et pour les employés existants, puisque ceux-ci étaient encore en train d'apprendre le fonctionnement du système lorsque celui-ci a été lancé, et cela a eu des répercussions dans la vraie vie.

Les gestionnaires hiérarchiques avaient un rôle important à jouer dans le nouveau système de paye. Pour plusieurs d'entre eux, ce rôle consistait à prendre en charge certaines des responsabilités qui avaient auparavant été déléguées (officieusement) au personnel administratif et aux conseillers en rémunération. Certaines de ces activités étaient sensibles au facteur temps. Si les approbations étaient retardées dans Phénix, cela aurait une incidence négative sur la paye de l'employé (étant

donné que des solutions de rechange manuelles étaient requises, entraînant des retards importants). Un grand nombre de gestionnaires hiérarchiques ont été pris au dépourvu au moment d'assumer des fonctions qu'ils n'avaient jamais exercées auparavant dans un environnement de libre-service et qui étaient devenues beaucoup plus complexes que dans le passé. La capacité des gestionnaires à exercer leurs fonctions n'avait pas été adéquatement prise en compte, communiquée, négociée et abordée. De plus, les gestionnaires ayant un grand nombre de subalternes directs se sont retrouvés dans une situation où ils n'avaient pas le temps de saisir les renseignements requis pour toute leur équipe avant les nouvelles échéances.

La formation constitue un élément fondamental des processus de changement, puisqu'elle transmet aux intervenants clés les connaissances, les renseignements et les compétences nécessaires pour qu'ils puissent changer leur façon de mener leurs activités et s'adapter à de nouvelles responsabilités. La rétroaction qui a été reçue systématiquement au cours de l'étude indiquait que la formation offerte était insuffisante. Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, les conseillers en rémunération ne disposaient pas des renseignements et des outils nécessaires afin d'utiliser efficacement le nouveau système Phénix, et les gestionnaires hiérarchiques n'étaient pas formés (moins de 50 % d'eux avaient participé à la formation), la formation reçue était inadéquate (c'est-à-dire que l'on n'y avait pas expliqué que certaines tâches pouvaient être nouvelles pour certains gestionnaires, ou bien l'importance des approbations ponctuelles), ou encore le délai entre la formation et l'obligation de la mettre en pratique était trop long.

Même si les raisons des formations inadéquates n'ont pas été confirmées, les suggestions sont nombreuses :

- on n'insistait pas suffisamment sur l'importance de la formation du côté des fournisseurs (pour veiller à ce que la formation soit à jour ainsi que pertinente et utile) ou des destinataires (pour prendre le temps de chercher et de suivre une formation);

- le rythme des changements était tellement soutenu que la formation était parfois négligée;
- il y avait tellement de changements apportés à Phénix, puisqu'il était configuré pour le gouvernement du Canada, que lorsque la formation a été offerte, elle était déjà désuète et n'était plus pertinente;
- et une grande partie de la formation était offerte sur papier ou d'après des captures d'écran, ce qui s'éloignait trop d'une expérience de travail avec la solution de TI (Technologie de l'information) elle-même pour être utile aux participants.

L'expérience de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) permet de constater qu'il est impératif de prendre en considération et de prévoir un nombre suffisant de capacités spécialisées à l'appui des processus de changement, notamment lorsque le changement est majeur et complexe et qu'il repose sur des experts en la matière, comme des conseillers en rémunération, ainsi que sur un grand nombre d'utilisateurs (dont les gestionnaires et les employés).

Même si les auteurs de cette étude sur les leçons tirées ne se sont pas penchés sur la période suivant le lancement, il est évident, à la lumière de nos consultations, qu'aucun plan d'urgence détaillé n'était disponible en vue d'être mis en œuvre dans l'éventualité où quelque chose clocherait avec le lancement de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). La présence de stratégies d'atténuation détaillées et opérationnelles dans l'éventualité où certains des risques relevés se concrétisent constitue une partie essentielle de la préparation au lancement.

Ainsi, le succès s'appuie systématiquement sur la présence du bon nombre de personnes qui possèdent les bonnes compétences et qui sont suffisamment formées pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Il s'appuie également sur la mise en place d'un plan d'urgence suffisamment détaillé qui peut être facilement mis en œuvre, au besoin.

4.0 Conclusions

Au début des années 2000, le gouvernement fédéral faisait face à d'importantes pressions liées à la paye. Un changement s'imposait en raison du vieux système de paye défaillant, d'autant plus que la collectivité des conseillers en rémunération affichait un taux de roulement supérieur à la moyenne. L'initiative de transformation de l'administration de la paie (TAP (Transformation de l'administration de la paye)) devait régler les problèmes du logiciel existant, le Système régional de paye (SRP (Système régional de la paye)), et mettre en place une offre de service consolidée basée en région.

La TAP (Transformation de l'administration de la paye) comprenait deux projets : la Modernisation des services et des systèmes de paye et le Regroupement des services de paye. La Modernisation des services et des systèmes de paye consistait à remplacer le système de paye vieux de 40 ans (SRP (Système régional de la paye)) par une option commerciale disponible sur le marché (COTS (Une option commerciale disponible sur le marché)) qui intégrerait les systèmes existants de gestion des ressources humaine (RH (Ressources humaines)). Le Regroupement des services de paye consistait à transférer les services de paye des ministères et organismes, dans un nouveau centre des services de paye (éventuellement situé à Miramichi, au Nouveau Brunswick), au moyen de l'outil Mes RH (Ressources humaines) du gouvernement du Canada (Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada)).

L'environnement de la rémunération au gouvernement fédéral est très complexe. On estime que, en 2009, le système de paye du gouvernement du Canada exécute près de 8,9 millions d'opérations par année évaluées à environ 17 milliards de dollars. En tout, la fonction publique compte 22 employeurs différents (comme l'administration publique centrale et les organismes distincts), qui négocient plus de 80 conventions collectives totalisant plus de 80 000 règles opérationnelles.

Au cours de la période visée par la TAP (Transformation de l'administration de la paye) (de 2009 à 2016), bon nombre de facteurs contextuels importants ont eu un effet sur l'environnement de la rémunération. Ces facteurs comprenaient les mesures d'économies de coûts mises en place par le gouvernement du Canada ainsi

que plusieurs initiatives liées à la technologie de l'information (TI (Technologie de l'information)) (y compris la création de SPC (Services partagés Canada) et le développement et la mise en œuvre de Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada)).

C'était une initiative à risque élevé et les impacts d'échec pouvaient être extrêmement importants. Les employés pouvaient recevoir une paye inexacte ou ne pas en recevoir. De plus, la réputation du gouvernement du Canada pouvait être entachée par un tel échec. Lors de l'approbation de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) en 2009, le gouvernement du Canada n'avait encore jamais entrepris de transformation aussi complexe avec des impacts d'une portée considérable.

En menant l'étude sur les leçons tirées, l'équipe a cerné 17 leçons dans 6 domaines. À notre avis, le fait de sous-estimer la complexité de l'initiative a conduit à son échec. Si l'initiative avait été gérée en tenant compte de la vaste portée de la transformation, qui ne se limitait pas simplement à un remplacement de système ou à la réinstallation d'employés, on aurait pu établir et suivre de près les principes de définition, de gouvernance et de surveillance de l'initiative; de gestion du changement; de gestion des résultats; de gestion de projet; et de gestion de la capacité qui sous-tendent les 17 leçons tirées.

Cette étude ne visait pas à évaluer catégoriquement la capacité actuelle du gouvernement du Canada à entreprendre une telle transformation. Cela étant dit, l'équipe de l'étude croit que la fonction publique et le secteur privé possèdent ensemble les capacités nécessaires pour gérer et mettre en œuvre avec succès de telles initiatives à l'avenir. Il faut toutefois évaluer ce qui peut être pris en charge au sein du gouvernement (compte tenu des capacités actuelles) et faire appel au secteur privé de façon créative afin de disposer d'une expertise mondiale et combler les écarts sur le plan des capacités. Lorsque cela est fait, on peut définir adéquatement l'initiative et mettre en place une gouvernance et une surveillance adéquates comme fondations de l'initiative de transformation.

En outre, la présence d'une culture appropriée peut être considérée comme un aspect encore plus important lors d'une transformation complexe. La souplesse, l'ouverture et la réceptivité sont des caractéristiques clés d'une culture qui doit être harmonisée avec l'ampleur et le défi de la transformation.

En dernier lieu, à notre avis, il s'agit de leçons à assimiler plutôt que des leçons déjà apprises dans le cadre de la gestion et de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Il sera essentiel que le gouvernement mette réellement en pratique ces leçons pendant les transformations futures et, de façon plus immédiate, dans le contexte du défi de transformation que le gouvernement doit relever pour corriger les multiples problèmes liés à l'administration de la paye.

Liste des acronymes

SMA

Sous-ministre adjoint

CR

Conseiller en rémunération

POCRH

Processus opérationnels communs des ressources humaines

DDPI

Direction du dirigeant principal de l'information

COTS

Une option commerciale disponible sur le marché

GGI

Goss Gilroy Inc.

RH

Ressources humaines

SGRH

Systèmes de gestion des ressources humaines

MSRH

Modernisation des services en ressources humaines

BVIE

Bureau de la vérification interne et de l'évaluation

TI

Technologie de l'information

DESPTI

Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information

Mes RHGC

Mes ressources humaines du gouvernement du Canada

BCG

Bureau du contrôleur général

BDPRH

Bureau du dirigeant principal des ressources humaines

OGGO

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

AFPC

Alliance de la Fonction publique du Canada

CCGFP

Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique

SPAC

Services publics et Approvisionnement Canada

TPSGC

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

CGRS

Comité de la gestion des risques et de la surveillance

SRP

Système régional de la paye

CCSP

Comité consultatif supérieur de projet

SPC

Services partagés Canada

SCT

Secrétariat du Conseil du Trésor

TAP

Transformation de l'administration de la paye

CPSTAP

Comité patronal-syndical sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye)

Glossaire

Reddition de comptes

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés. Les principes comprennent les éléments suivants : des responsabilités et des rôles bien définis, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, des rapports crédibles ainsi qu'un examen et des ajustements raisonnables.

Affectation intérimaire

Situation dans laquelle un employé doit exercer temporairement les fonctions d'un niveau de classification supérieur pendant au moins la période d'admissibilité prévue dans la convention collective pertinente ou dans les conditions d'emploi applicables à son niveau de titularisation.

Règles opérationnelles

Telles qu'elles sont énoncées dans une convention collective, ces règles constituent l'ensemble de traitements, d'heures, d'avantages sociaux, de conditions de travail et de règles connexes qui ont fait l'objet d'un accord mutuel.

Fournisseur de service commun

Organisation unique désignée comme étant le fournisseur de services de plusieurs autres organisations.

Rémunération

La rémunération totale, en espèces ou non, d'un employé en contrepartie des services rendus, ce qui comprend, sans s'y limiter : les traitements et salaires et autres formes de rémunération en espèces comme les primes de rendement; les pensions et les indemnités d'assurances; les congés payés; les indemnités et les programmes visant à compenser les employés qui travaillent dans des milieux difficiles.

COTS (Une option commerciale disponible sur le marché)

Produits logiciels ou matériels qui sont prêts à l'emploi et disponibles pour la vente au grand public, de l'anglais « commercial off-the-shelf ».

Ensemble de l'organisation

À l'échelle d'une organisation, ou à travers le gouvernement, y compris tous les ministères et organismes, et toutes les autres unités opérationnelles.

Système de gestion des ressources humaines (SGRH)

Le gouvernement du Canada exploite plusieurs SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) différents sur des plateformes différentes, y compris, sans s'y limiter, PeopleSoft.

RH (Ressources humaines) à la paye

Processus de bout en bout allant, par exemple, de la saisie des données sur les RH (Ressources humaines) à l'offre d'embauche initiale, ou encore à la saisie régulière des heures supplémentaires ou d'autres interventions de rémunération au paiement des employés et à l'offre d'avantages sociaux.

Solution de TI (Technologie de l'information)

Ensemble de programmes logiciels ou de services connexes qui sont vendus dans une seule trousse.

Réalisation des avantages

L'ensemble d'activités de planification, de gestion et de réalisation des résultats voulus des initiatives.

Paye

Voir Rémunération.

PeopleSoft

Filiale et gamme de produits de la société Oracle. En tant que gamme de produits, PeopleSoft est une trousse logicielle intégrée qui offre diverses applications opérationnelles destinées à faciliter l'exécution et le fonctionnement quotidiens des processus opérationnels. PeopleSoft 9.1 a été surnommé Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) pour le gouvernement du Canada.

Responsable du processus

L'unité opérationnelle ou les gestionnaires fonctionnels qui dirigent la redynamisation des processus opérationnels et qui devront rendre des comptes sur son succès.

Environnement d'essais en bac de sable

Environnement de tests où les changements de code non testés sont isolés et où l'on procède directement à une expérimentation à partir de l'environnement de production ou du référentiel, dans le contexte du développement de logiciels.

Portée

Ampleur ou profondeur.

Intégrateur de système

Entité du secteur privé qui est responsable de configurer et de personnaliser les produits logiciels.

Initiative de transformation

Comprend une série de changements fondamentaux apportés aux façons d'exercer les activités afin de réagir aux changements dans l'environnement opérationnel et de composer avec ceux-ci.

Modèle britannique

Dans le modèle de gouvernement de Westminster, les administrateurs généraux sont des fonctionnaires professionnels et impartiaux qui occupent le rôle de fonctionnaire en chef de file d'un ministère ou d'un organisme. Ils sont sélectionnés par le premier ministre sur les conseils du greffier du Conseil privé, et ils sont nommés par le gouverneur général par décret en conseil. Les administrateurs

généraux agissent à titre de conseillers spécialisés auprès de leurs ministres respectifs à propos des responsabilités inhérentes à leur portefeuille, et ils assurent la gestion quotidienne de leur ministère au nom de leur ministre.

Annexe A : Calendrier de l'Initiative de TAP (Transformation de l'administration de la paye) ⁵⁷

Avril 2007 à mars 2008

Septembre 2007	<p>Présentation d'un grand nombre de plaintes par des fonctionnaires aux ministres du Cabinet relativement aux longs retards dans le traitement de leur paye.</p> <p>Présentation aux ministres du Conseil du Trésor : projet de modernisation des services et des systèmes de paye (technologie seulement, remplacement de l'ancien système de feuilles de paye)</p> <p>Décision de reporter.</p>
-----------------------	---

Avril 2008 à mars 2009

Printemps 2008	<p>Début du printemps : Réunions du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires sur l'administration de la paye.</p> <p>Discussion de l'ajout d'un regroupement des services pour l'initiative de transformation des services de paye.</p>
Automne 2009	<p>Élections 2009 (conservateurs)</p> <p>Le discours du Trône est prononcé et met l'accent sur des mesures visant à traiter de la crise économique.</p>

Avril 2009 à mars 2010

Printemps 2009	<p>La correction du système de paye comportait deux projets : la modernisation des services et des systèmes de paye et le regroupement des services de paye.</p> <p>Approuvé</p>
-----------------------	---

Juillet 2009	<p>Décision : Corriger le système de paie avec les deux projets (modernisation et consolidation).</p> <p>Décision : Le regroupement des services de paie est limité aux ministères qui utilisent ou utiliseront le SGRH. (Systèmes de gestion des ressources humaines) PeopleSoft (norme du gouvernement du Canada) d'ici l'entrée en service.</p>
Février 2010	Émettre un appel d'offres pour un intégrateur de système/Disponible sur le marché
4 mars 2010	Budget 2010 : Annonce de la priorité du gouvernement visant à réduire le taux de croissance des dépenses de fonctionnement du gouvernement du Canada et à améliorer l'efficacité, tout en réduisant le taux de croissance de la taille et des activités de la fonction publique.
Mars 2010	Émettre un contrat à ADGA pour les services pour le bureau de gestion de projets.

Avril 2010 à mars 2011

6 juin 2011	<p>Budget 2011 : Annonce du Plan d'action de réduction du déficit.</p> <p>On signale que les mesures ciblées de compression de 2010 sont sur la bonne voie.</p>
Août 2010	<p>Décision : Le premier ministre annonce l'installation du Centre des services de paie à Miramichi (Nouveau-Brunswick). Cela marque un retard de neuf mois par rapport aux hypothèses initiales de l'analyse de rentabilisation.</p> <p>Changement : Conformément au Plan d'action de réduction du déficit, l'unité de politique sur la paie au SCT. (Secrétariat du Conseil du Trésor) est supprimée.</p>

Avril 2011 à mars 2012

Juin 2011	Décision : Marché attribué à IBM pour l'intégrateur de système et Payroll for North America de PeopleSoft (soumissionnaire unique).
Juillet 2011 à juin 2012	Analyse de concordance-écart menée pour la solution de TI. (Technologie de l'information) disponible sur le marché afin de satisfaire aux exigences de la paie.

Décembre 2011	Les coûts du regroupement des services de paye s'élevèrent à 122,9 M\$ et le coût total de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) passe de 298,2 M\$ à 309,5 M\$. Réaffectation interne du projet et transferts ministériels. Identification des 46 ministères touchés par le regroupement des services de paye.
Printemps 2011	Élections 2011 (conservateurs) Décision : Comités de gouvernance harmonisés avec le cadre du Conseil du Trésor.
Août 2011	Changement : Création de Services partagés Canada (SPC (Services partagés Canada)).

Avril 2012 à mars 2013

Exercice 2012 à 2013	<p>Décision : Réduire les estimations de coûts révisées au titre de la modernisation des services et des systèmes de paye de 76 M\$ afin qu'elles correspondent aux estimations initiales de 2009. Entre autres, le financement pour la gestion du changement est retiré du projet et on détermine que la gestion du changement fait partie du mandat ministériel.</p> <p>Décision : La présentation au Conseil du Trésor pour la modernisation des services et des systèmes de paye est approuvée (cela représente 186,6 M\$ des 309,5 M\$).</p> <p>Décision : Mise en œuvre en deux déploiements (un lancement) proposée par l'intégrateur de système par rapport au plan initial de lancement en un seul déploiement.</p> <p>Décision : Établissement de deux réseaux du changement pour diffuser les changements aux ministères avec des représentants de tous les ministères (modernisation des services et des systèmes de paye et regroupement des services de paye).</p> <p>Retards : Retards considérables du côté de SPC (Services partagés Canada) en ce qui concerne l'approvisionnement en matériel informatique. (Livraison de l'environnement initial en Novembre 2013, tel que prévu.)</p> <p>Un examen indépendant est mené et indique qu'il est temps d'entreprendre l'étape de la mise en œuvre de la modernisation des services et des systèmes de paye.</p>
-----------------------------	---

Avril 2013 à mars 2014

Automne 2013	Décision : Combiner les comités de gouvernance de la modernisation des services et des systèmes de paye et du regroupement des services de paye pour la TAP. (Transformation de l'administration de la paye).
Septembre 2013	Décision : Modification du modèle de prestation de services au Centre des services de paye, qui a adopté les fichiers numérisés plutôt que les fichiers papier.
31 mars 2014	Jalon : Le BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) a confirmé l'harmonisation de tous les ministères avec les processus opérationnels communs des RH (Ressources humaines).

Avril 2014 à mars 2015

Mai 2014	Jalon : Le gouvernement du Canada adopte la paye en arrérages.
Juin 2014	<p>Jalon : La conception de Phénix est achevée.</p> <p>Changement : De PeopleSoft 8.9 à PeopleSoft 9.1.</p> <p>Retard dans les déploiements pour les ministères qui passent à Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) et cela donne lieu à des modifications au calendrier de déploiement de Phénix.</p> <p>SPC (Services partagés Canada) a connu des retards du côté de l'approvisionnement et cela entraîne des retards pour la mise à l'essai avec les tiers, y compris les ministères et organismes.</p> <p>Le bilan de santé de l'examen indépendant est achevé et indique qu'on peut continuer.</p>
Décembre 2014	TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) a signé un protocole d'entente avec quatre collèges communautaires pour des programmes de perfectionnement professionnel à l'intention des conseillers en rémunération.

Avril 2015 à mars 2016

Printemps 2015	<p>Décision : Le projet pilote prévu en juillet avec Ressources naturelles Canada a été modifié pour en faire un projet pilote interne (TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)) en vue de mener des interventions de paye parallèles pour la tenue d'autres essais de rapprochement (la portée n'a pas changé).</p> <p>Décision : Le modèle de prestation de services doit être prêt pour Phénix.</p>
-----------------------	---

Été 2015	Décision : Reporter les améliorations à la fonctionnalité, y compris les 3 points décimaux, l'automatisation rétroactive pour les nominations intérimaires, l'automatisation de la règle de 10 jours, les opérations rétroactives liées aux changements dans les conventions collectives.
Septembre 2015	Les ministères ont reçu la liste de vérification de l'état de préparation pour Phénix.
Automne 2015	Décision : Reporter le déploiement d'octobre et décembre 2015 à février et avril 2016. Report des essais à janvier 2016. Élections (libéraux) Un examen indépendant indique que tout est prêt pour l'entrée en service.
Janvier 2016	Jalon : Le CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique) est consulté et les personnes présentes indiquent que les ministères sont prêts pour la mise en service. Phénix comportait 109 défauts à la mise en service et aucune n'était identifiée comme critique.
Février 2016	Premier déploiement : 34 ministères, 120 000 employés.

Avril 2016 à mai 2016

Avril 2016	Deuxième déploiement : 67 ministères, 170 000 employés Embauche de 50 ressources pour l'équipe de soutien téléphonique à Miramichi.
4 mai 2016	Première paye pleine de Phénix pour près de 300 000 employés.

Annexe B : Méthodologie de l'étude des leçons tirées

L'étude comportait quatre étapes principales.

- Étape 1 : Planification : comprenait la tenue d'entrevues d'établissement de la portée avec les principaux participants et intervenants de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) au SCT (Secrétariat du Conseil

du Trésor) et à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), ainsi que l'examen des documents essentiels.

- Étape 2 : Examen : comprenait la tenue d'entrevues et d'ateliers avec les participants et les intervenants clés de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Voir ci-dessous pour obtenir de plus amples renseignements.
- Étape 3 : Analyse et validation : comprenait la synthèse et l'analyse des renseignements recueillis à l'étape de l'examen et la validation au moyen de l'examen des documents ciblés et des réunions ou des présentations au SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) et à d'autres, le cas échéant.
- Étape 4 : Établissement de rapports : comprenait la rédaction du présent rapport qui résume les leçons tirées de la gestion et de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

Étape de la planification

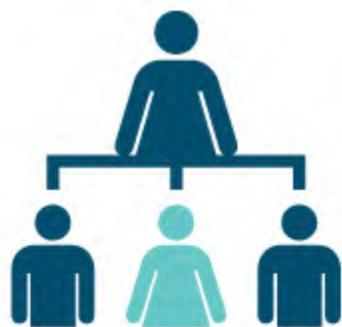
Au cours de l'étape de la planification, l'équipe a mené sept entrevues avec 10 personnes au SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) et à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Le but des entrevues à l'étape de la planification comportait deux volets :

1. mieux comprendre certains domaines thématiques possibles qui ont influé sur les résultats de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) et
2. déterminer les personnes et/ou les organisations qui seront consultées à l'étape de collecte de données de même que les approches qui conviennent le mieux en vue d'obtenir leurs commentaires.

Les domaines thématiques qui ressortent des entrevues d'établissement de la portée et de l'examen préliminaire des documents sont présentés à la figure 3. L'analyse de ces sept domaines thématiques a révélé que quatre d'entre eux ont subi un changement et trois étaient des leviers pour apporter ce changement. De plus, tous ces domaines doivent être examinés du point de vue de la gestion du changement. L'étape de la planification a rapidement révélé que la TAP

(Transformation de l'administration de la paye) était une initiative de transformation majeure qui ne visait pas qu'un système de TI (Technologie de l'information). Voici les quatre domaines du gouvernement du Canada qui ont subi un changement : les personnes et la culture (y compris le regroupement des centres de paye), les processus opérationnels, la gestion des données et la technologie (y compris Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) de même que Phénix). Les trois principaux mécanismes indiqués à l'étape de planification ont influé sur la portée à laquelle chacun de ces quatre domaines a été en mesure d'explorer avec succès l'environnement changeant. Voici ces mécanismes d'influence : la gestion et le leadership de la transformation, la communication et la mobilisation, et le renforcement de la capacité et la formation.

Figure 3 : Domaines à explorer à l'étape d'examen



Gestion/
Leadership



Communication/
Mobilisation



Capacité/
Formation



Personnes/
Culture



Processus
opérationnels



Technologie



Données
sur les RH



▼ Figure 3 – Version textuelle

Cette figure explique les thèmes initiaux abordés à l'étape d'examen de l'étude. On voit 7 pictogrammes accompagnés d'un texte les décrivant. Il y a 3 pictogrammes avec texte alignés horizontalement le long d'une ligne, puis 4 autres pictogrammes avec texte alignés horizontalement le long d'une deuxième ligne dessous. Entre les 2 lignes, il y a une flèche pointant vers le bas.

Le pictogramme de gauche sur la ligne du haut montre un organigramme, avec un personnage plus grand, ou le gestionnaire, au-dessus de 3 personnages plus petits, ou les employés, avec des traits reliant chacun des employés au gestionnaire. Le texte dessous dit « Gestion et leadership ». Le pictogramme du centre au-dessus de la ligne du haut montre 2 bulles avec un guillemet ouvrant

dans l'une et un guillemet fermant dans l'autre. Le texte dessous indique « Communication et mobilisation ». Le pictogramme de droite sur la ligne du haut montre 1 enseignant pointant vers le tableau blanc devant 3 élèves. Le texte dessous se lit ainsi : « Capacité et formation ».

Le pictogramme de gauche sous la ligne du bas montre un groupe de 3 personnes. Le texte au-dessus porte l'inscription « Personnes et culture ». Le pictogramme suivant, vers la droite, montre un tableau d'enchaînement des opérations au-dessus duquel il est indiqué « Processus opérationnels ». Le troisième pictogramme vers la droite est une machine. Le texte au-dessus dit « Technologie ». Le quatrième et dernier pictogramme, qui se trouve à l'extrême droite, est celui d'une donnée. Le texte au-dessus dit « Données sur les ressources humaines ».

La méthodologie de l'étape de l'examen s'est penchée sur les intersections entre ces domaines (et d'autres mentionnés pendant la collecte de données, le cas échéant). Chacun de ces domaines a fait l'objet d'une étude au fil du temps (c'est-à-dire, de 2008 à avril 2016). De plus, l'équipe d'étude a tenté de comprendre le contexte plus large (et évolutif) et son influence sur les résultats de la TAP (Transformation de l'administration de la paye). Il convient de préciser que, même si la collecte de données pendant l'étape de l'examen du projet a exploré ces domaines, elle ne s'est pas limitée à ces seuls domaines. L'étape de l'examen a suivi une approche ouverte afin de solliciter d'autres domaines d'influence possibles sur les résultats de la TAP (Transformation de l'administration de la paye).

Étape de l'examen

En fonction de l'étape de la planification, le groupe d'étude a entrepris deux principaux types de consultation : une série de près de 40 entrevues et 8 ateliers d'une demi-journée. Nous avons également consulté et examiné de nombreux documents différents provenant de diverses sources (y compris ceux qui portaient sur la TAP (Transformation de l'administration de la paye) et ceux du gouvernement du Canada et d'organismes internationaux tels que les Nations Unies).

Pour que le groupe d'étude soit en mesure d'interpréter et de catégoriser adéquatement les commentaires issus des consultations, il était très important de comprendre le contexte des participants et leur connaissance de la TAP (Transformation de l'administration de la paye), ainsi que la place qu'ils occupaient dans le cadre de l'initiative. Bien que de nombreuses personnes puissent avoir formulé des opinions sur d'autres aspects de l'initiative, le but était d'encourager les participants aux entrevues et aux ateliers à cibler leurs commentaires sur des domaines qu'ils connaissent bien, plutôt que de formuler des hypothèses ou de se fier à des rumeurs. Selon le contexte des participants, le groupe d'étude a tenté de limiter le centre d'intérêt des questions posées afin qu'il corresponde aux connaissances de chaque personne ou groupe.

Les consultations faites pour l'étude ont compris :

- 37 entrevues menées auprès de plus de 50 personnes, dont :
 - 9 entrevues avec des administrateurs généraux, y compris ceux du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) et de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada);
 - 11 entrevues avec des cadres de direction actuels et anciens de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada);
 - 5 entrevues avec des cadres de direction actuels et anciens du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor);
 - 1 entrevue avec des représentants de SPC (Services partagés Canada);
 - 2 entrevues avec des représentants de 5 agents négociateurs différents;
 - 3 entrevues avec des représentants d'organismes tiers (c'est-à-dire, entités du secteur privé qui participent à l'initiative);
 - 7 entrevues avec des représentants de 8 ministères et organismes différents.
- 8 ateliers auxquels plus de 100 personnes ⁵⁸ ont participé, notamment des ateliers comportant :
 - un mélange de gestionnaires hiérarchiques des ministères et organismes;
 - un mélange de cadres supérieurs, dont des dirigeants principaux des finances, des dirigeants des ressources humaines (RH) (Ressources

- humaines)) et des dirigeants principaux de l'information des ministères et organismes;
- les conseillers en rémunération travaillant dans les ministères et organismes dans la région d'Ottawa-Gatineau;
 - les conseillers en rémunération travaillant au Centre des services de paye (par vidéoconférence);
 - les gestionnaires ou cadres supérieurs du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), y compris des représentants du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines)), du Bureau du contrôleur général (BCG (Bureau du contrôleur général)), du Secteur des opérations gouvernementales, du Secteur de la gestion des dépenses et de la Direction du dirigeant principal de l'information (DDPI (Direction du dirigeant principal de l'information));
 - les gestionnaires et les cadres supérieurs de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), y compris des représentants de la Direction générale des services intégrés, de la Direction générale de la comptabilité, de la gestion bancaire et de la rémunération (notamment les spécialistes de la Direction générale des services intégrés);
 - les cadres principaux de la vérification;
 - les employés.

Outre les participants du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) et de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada), les participants aux ateliers provenaient de 37 ministères et organismes de grande et de petite tailles et d'un mélange d'organisations utilisant des modèles de paye différents (c'est-à-dire, ceux qui traitent avec le Centre des services de paye, ceux qui ont un accès direct au système et ceux qui ont un accès sur le Web).

Analyse et validation

Pour effectuer l'analyse, les membres du groupe d'étude se sont réunis à plusieurs reprises afin de discuter des principales constatations et de cerner les leçons. Nous avons également examiné de nombreux rapports nationaux et internationaux sur

les pratiques exemplaires dans le cadre des transformations complexes à grande échelle axées sur la TI (Technologie de l'information). Toutes les leçons contenues dans le présent rapport sont fondées sur les consultations et appuyées par les connaissances de l'équipe au chapitre des pratiques exemplaires dans ces secteurs.

La validation des constatations a été effectuée en trois vagues. La première vague a eu lieu au cours de l'étape de la collecte de données. Pour bien comprendre le contexte et les commentaires des participants à l'étude, le groupe d'étude a déterminé des leçons fondées sur les pratiques exemplaires au gouvernement du Canada et dans d'autres grandes organisations identifiées au moyen d'un examen des documents et d'entrevues. Par la suite, nous avons pu mettre à l'essai ou valider ces concepts au cours des entrevues et des ateliers. De plus, au fur et à mesure que nous avons entendu des choses au cours des entrevues et des ateliers, nous avons examiné et validé ces constatations auprès de répondants à une entrevue subséquente et nous avons également tenté de confirmer ce que les participants nous ont dit dans les documents.

La deuxième vague de validation a eu lieu au cours de l'analyse des données probantes découlant de nos consultations. En examinant et en résumant les résultats de ce que nous avons entendu, nous avons cherché des terrains d'entente et des désaccords. De plus, nous avons codé les données probantes afin d'être en mesure d'évaluer la fréquence à laquelle une opinion était formulée et si elle l'était par de nombreux types de participants différents et/ou dans de nombreux types différents d'organisations. Tout désaccord ou toute confusion était suivi d'une validation supplémentaire au moyen d'un examen des documents et en faisant preuve de jugement en fonction de notre expertise et de notre expérience professionnelles. De plus, au cours de l'analyse des données probantes, l'équipe a fourni des expériences considérables et variées pour nous aider à interpréter ce que nous avons entendu et à mettre en application les pratiques exemplaires.

La troisième vague de validation a été menée après l'élaboration des leçons. Elle comportait la présentation des constatations préliminaires (leçons) au cours d'une réunion avec les comités ministériels de vérification pour le SCT (Secrétariat du

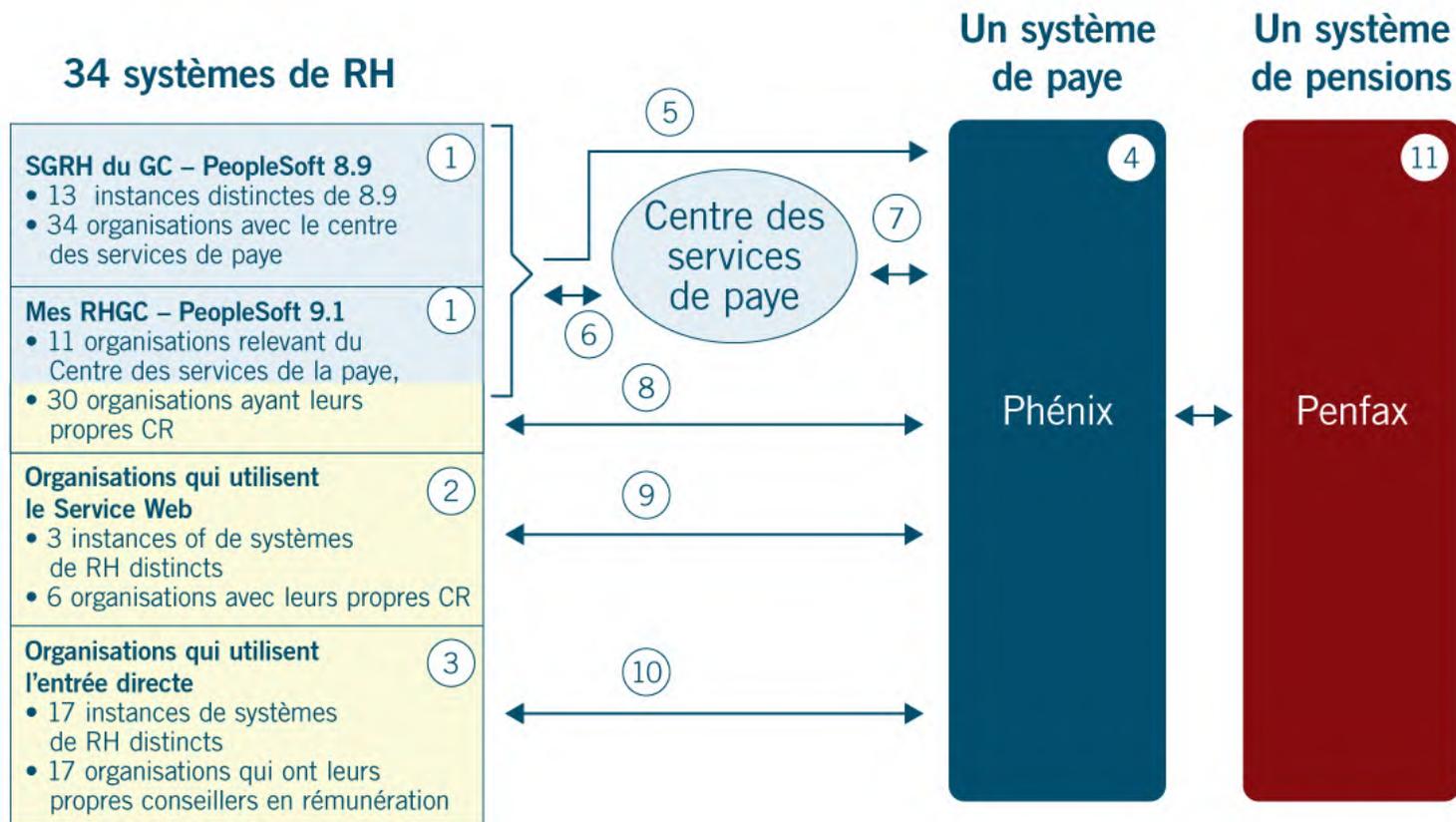
Conseil du Trésor) et SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) dans le cadre de laquelle les membres ont posé des questions et formulé des conseils sur un niveau de détails supplémentaires ou des domaines nécessitant des précisions. De plus, l'équipe a mené un suivi ciblé en personne auprès de cinq participants qui avaient formulé des commentaires à l'étape de l'examen. Nous avons choisi ces cinq personnes en raison de leur connaissance de la gestion et de la mise en œuvre de la TAP (Transformation de l'administration de la paye) et pour avoir la certitude d'obtenir différents points de vue.

Établissement de rapports

GGI (Goss Gilroy Inc.) a élaboré deux principaux produits livrables dans le cadre de l'étude. Le premier était une présentation des leçons préliminaires qui a été élaborée au cours de l'étape de la validation et fournie aux comités ministériels de vérification et aux autres personnes consultées aux fins de la validation. Le deuxième était le présent rapport. La première ébauche du rapport a été présentée aux ministères visés par la vérification au SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) et à SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) pour obtenir des commentaires. La deuxième ébauche a été présentée à la secrétaire du Conseil du Trésor et à la sous-ministre de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) (et à leur équipe respective) pour obtenir des commentaires. La version finale a ensuite été élaborée et présentée au Bureau de la vérification interne et de l'évaluation aux fins de traduction et de préparation en vue d'être publiée sur le Web.

Annexe C : Environnement de systèmes de TI (Technologie de l'information) du gouvernement du Canada pour les RH (Ressources humaines), la paye et les pensions de retraite

Figure 4 : Modèle de traitement de la paye du gouvernement fédéral



▼ Figure 4 – Légende

1. Intégration : Le SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) communique régulièrement avec Phénix au moyen de différentes méthodes :

- entrée directe dans Phénix par l'employé ou le gestionnaire et les RH (Ressources humaines) du ministère
- intégration dans Phénix au moyen de l'entrée dans PeopleSoft par les RH (Ressources humaines) du ministère
- intégration dans Phénix au moyen de l'entrée dans PeopleSoft par les conseillers de rémunération (CR (Conseiller en rémunération)) du Centre des services de paye
- entrée directe dans Phénix par les CR (Conseiller en rémunération) du Centre des services de paye.

2. Services Web : Créent et présentent des fichiers de données directement à Phénix.

3. Entrée directe : Entrée directe dans Phénix par les CR (Conseiller en rémunération) du ministère.

4. Phénix : Service à toutes les organisations du gouvernement du Canada¹¹⁰

5. **Libre-service** : Les employés, les gestionnaires et les RH (Ressources humaines) des ministères saisissent et/ou approuvent les opérations directement dans Phénix.
6. **Demandes d'intervention de paye** : Les ministères présentent des demandes d'intervention de paye et les documents à l'appui au moyen de la source fiable ministérielle (qui valide en vertu de l'article 34) à Matane. Ces documents sont numérisés et transmis au Centre des services de paye.
7. **Centre des services de paye** : Les CR (Conseiller en rémunération) du Centre des services de paye saisissent les opérations directement dans PeopleSoft et/ou Phénix.
8. **CR (Conseiller en rémunération) des ministères** : Les CR (Conseiller en rémunération) des ministères saisissent les opérations directement dans PeopleSoft et/ou Phénix.
9. **CR (Conseiller en rémunération) des ministères** : Les CR (Conseiller en rémunération) des ministères saisissent les opérations dans le SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) du ministère et utilisent les données qui figurent dans le SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) pour créer un fichier de données qui est présenté directement à Phénix.
10. **CR (Conseiller en rémunération) des ministères** : Les CR (Conseiller en rémunération) des ministères saisissent les opérations dans le SGRH (Systèmes de gestion des ressources humaines) du ministère. Ils saisissent aussi les opérations directement dans Phénix.
11. **Penfax** : Le système de base pour la gestion des pensions de retraite pour 140 organisations du gouvernement du Canada, dont 98 fournissent des renseignements au moyen de Phénix et 42 par d'autres systèmes.

▼ Figure 4 – Version textuelle

Cette figure est accompagnée d'une légende sur la page suivante. La figure illustre le passage des 34 systèmes de ressources humaines en place avant la mise en œuvre du système de paye Phénix dans l'état actuel, avec le Centre des

services de la paye et le système de paye Phénix.

À la gauche du diagramme, il y a 4 rectangles superposés. Le texte au-dessus d'eux se lit ainsi : « 34 systèmes de ressources humaines ». Le rectangle du haut comporte un arrière-plan bleu clair et contient le texte « Système de gestion des ressources humaines du gouvernement du Canada – PeopleSoft 8.9 », composé de « 13 instances distinctes de 8.9 » et de « 34 organisations avec le centre des services de paye ». Le deuxième rectangle sous lui renferme le texte « Mes ressources humaines du gouvernement du Canada – PeopleSoft 9.1 », composé de « Une instance de 9.1 », « 11 organisations avec le Centre des services de paye » et « 30 organisations avec leurs propres conseillers en rémunération ». À l'exception de « 30 organisations avec leurs propres conseillers en rémunération », tous ont un arrière-plan bleu clair. L'arrière-plan de tout ce qui reste est jaune. Les 2 rectangles du haut ont le numéro 1 dans le coin supérieur droit, renvoyant au numéro 1 de la légende. Le troisième rectangle, dessous, renferme le texte « Organisations qui utilisent le Service Web », composé de « 3 instances de systèmes de ressources humaines distincts » et de « 6 organisations avec leurs propres conseillers en rémunération ». Ce rectangle renvoie au numéro 2 de la légende. Le rectangle du dessous renferme le texte « Organisations qui utilisent l'entrée directe », composées de « 17 instances de systèmes de ressources humaines distincts », autrement dit 17 organisations qui ont leurs propres conseillers en rémunération. Ce rectangle renvoie au numéro 3 de la légende. Les 2 rectangles du bas ont un arrière-plan jaune.

Au centre du diagramme, il y a un cercle bleu clair portant l'inscription « Centre des services de paye ». À sa droite, il y a un grand rectangle bleu foncé contenant le texte « Phénix ». Au-dessus de ce rectangle, on peut lire les mots « Un système de paye ». À la droite de ce rectangle, il y a un rectangle rouge foncé dans lequel apparaît le mot « Penfax ». Au-dessus paraissent les mots « Un système de pensions » (voir le numéro 11 de la légende).

Au centre de la figure, il y a plusieurs lignes de gauche à droite pour illustrer les flux dans le système de la paye. Chaque ligne comporte un numéro de 5 à 10 renvoyant à la légende. Les 45 organisations avec le Système de gestion des ressources humaines du gouvernement du Canada et Mes ressources humaines du gouvernement du Canada (représentées par les 2 rectangles du haut dont l'arrière-plan est bleu clair) emploient un libre-service directement avec Phénix (consulter le numéro 5 de la légende) et présentent les demandes d'intervention de paye à Matane (consulter le numéro 6 de la légende). Les 30 organisations avec Mes ressources humaines du gouvernement du Canada (représentées dans le deuxième rectangle avec un arrière-plan jaune) ont leurs propres conseillers en rémunération et ceux-ci entrent les opérations directement dans PeopleSoft ou Phénix (consulter le numéro 8 de la légende). Les organisations utilisant un service Web (troisième rectangle à gauche, avec un arrière-plan jaune) ont des conseillers en rémunération du ministère qui entrent les opérations d'abord dans leur système, créent un fichier, puis l'envoient pour le faire intégrer dans Phénix (consulter le numéro 9 de la légende). Les organisations branchées directement (consulter le numéro 10 de la légende), qui sont représentées dans le rectangle du bas avec un arrière-plan jaune, ont des conseillers en rémunération du ministère qui entrent les opérations dans leur système et directement dans Phénix. Il y a une flèche qui pointe dans les deux directions entre le rectangle bleu foncé avec l'indication « Phénix » et le rectangle rouge foncé avec l'indication « Penfax ». Penfax est le principal système d'administration de régime de retraite pour 140 organisations du gouvernement du Canada, et 88 d'entre elles transmettent des renseignements par l'entremise de Phénix et 42 le font au moyen d'autres systèmes.

Notes en bas de page

- 1 [Services publics et Approvisionnement Canada, Initiative de transformation de l'administration de la paye](#)
- 2 [Services publics et Approvisionnement Canada, Initiative de transformation de l'administration de la paye](#)
- 3 [Séances d'information techniques concernant Phénix, par exemple Mise à jour du 18 juillet 2016 du gouvernement du Canada sur le système de paye Phénix](#)
- 4 Le terme « rémunération » tel qu'il est employé dans le présent rapport sous-entend la rémunération totale, en espèces ou non, d'un employé en contrepartie des services rendus, ce qui comprend, sans s'y limiter : les traitements et salaires et autres formes de rémunération en espèces comme les primes de rendement; les pensions et les indemnités d'assurances; les congés payés; les indemnités et les programmes visant à compenser les employés qui travaillent dans des milieux difficiles (la Directive sur les postes isolés et les Directives sur le service extérieur, par exemple). ([Cadre des politiques de gestion de la rémunération du Conseil du Trésor](#)). Le terme « paye » est également employé dans le présent rapport en faisant référence à la « rémunération », comme dans « Transformation de l'administration de la paye ».
- 5 [Réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires \(OGGO \(Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires\)\) du 28 juillet 2016.](#)
- 6 [Gouvernement du Canada, Initiative de transformation de l'administration de la paye \(PDF 3,7 Mo\).](#)
- 7 [Foire aux questions, « Pourquoi remplace-t-on les systèmes de paye? »](#)
- 8 [Initiative de transformation de l'administration de la paye du gouvernement du Canada \(ITAP\) \(PDF 650,7 Ko\).](#)

- 9 Foire aux questions, « Pourquoi remplace-t-on les systèmes de paye? ».
- 10 Payer nos employés(es) à leur juste valeur (PDF 143 Ko), Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO (Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires)).
- 11 Printemps 2010, Rapport de la vérificatrice générale. Chapitre 2 : La modernisation de la gestion des ressources humaines.
- 12 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Rapport sur les plans et les priorités, Budget des dépenses 2007-2008 (PDF 8,2 Mo)
- 13 Payer nos employés(es) à leur juste valeur (PDF 143,4 Ko), Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO (Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires)), et Réponse du gouvernement au deuxième rapport.
- 14 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011, Rapport d'étape sur les grands projets de l'État.
- 15 « Stephen Harper annonce la création de 550 nouveaux emplois à Miramichi ».
- 16 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Rapport d'étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État, Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015.
- 17 Initiative de transformation de l'administration de la paye du gouvernement du Canada (PDF 791,3 Ko).

- 18 Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes (PDF 178,9 Ko).
- 19 Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État, 2008.
- 20 Cadre de politique pour la gestion des personnes (19 juillet 2010).
- 21 La description des rôles du Conseil du Trésor et du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) est tirée du Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016 du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) (PDF 2,25 Mo).
- 22 D'après les Comptes publics du Canada, Volume 1, les coûts en personnel s'élèvent à 50,2 milliards de dollars et les charges de programme totales se chiffrent à 87,2 milliards, soit une proportion de 58 %.
- 23 Rôles et responsabilités dans le processus de présentation au Conseil du Trésor.
- 24 Politiques, directives, normes et lignes directrices du Conseil du Trésor.
- 25 Ministère des Finances Canada, Mise à jour des projections économiques et financières de 2011 : Partie 1 de 3.
- 26 Canada : Renouvellement du Système de gestion des dépenses, examens stratégiques et leçons retenues (PDF 326,6 Ko).
- 27 Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre, Sixième rapport au Premier ministre, Vers l'avenir : le renouvellement de la fonction publique en période de transition (PDF 141 Ko).
- 28 Centre de données du gouvernement du Canada, se reporter à « Regroupement et modernisation des centres de données ».

- 29 BDPRH (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) (2013), Rapport sur la mise en œuvre des POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines).
- 30 Évaluation préliminaire de l’initiative de modernisation des ressources humaines.
- 31 Les POCRH (Processus opérationnels communs des ressources humaines) n’ont été mis en œuvre qu’au niveau 4, et non au niveau 5. Le niveau 4 (tâche) représente une unité de travail discret accompli par une personne, et elle se trouve au plus faible niveau de travail qui peut être représenté dans un processus. Le niveau 5 (étape) représente le détail de la façon dont la tâche est exécutée. Par exemple, on a besoin de renseignements de niveau 5 pour soutenir l’élaboration du matériel de formation.
- 32 Veuillez noter que le calendrier d’intégration initial était de quatre ans, mais que des retards ont été subis en raison, en partie, des difficultés liées à Phénix.
- 33 SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) (2015), Projet de mise en œuvre de l’intégration de Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada).
- 34 Pourquoi l’outil Mes RHGC (Mes ressources humaines du gouvernement du Canada) est-il transformationnel?
- 35 Adaptation du modèle de KPMG pour la fonction des finances. [disponible en anglais seulement].

- 36 Dans « Process Ownership: The Overlooked Driver of Sustained BPR Success » (PDF 395,8 Ko), le responsable du processus est défini par Booz et coll. comme [traduction] « l'unité opérationnelle ou les gestionnaires fonctionnels qui dirigent la redynamisation des processus opérationnels et qui devront rendre des comptes sur son succès ». [disponible en anglais seulement].
- 37 Au moment de la conception, 46 ministères et organismes; depuis lors, il y a eu des changements à l'appareil gouvernemental qui ont fait baisser ce nombre à 45.
- 38 Soit dit en passant, le rendement du gouvernement du Canada au chapitre de l'administration de la paye était pire que le rendement de référence à tous les égards, y compris la qualité, où le gouvernement du Canada affichait un taux d'erreur de 3,50 % par rapport au taux de référence de 0,01 %.
- 39 Project Management Guide: The Ultimate Introduction to Project Management Fundamentals. [disponible en anglais seulement].
- 40 L'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques indique que les travaux exécutés pour l'administration publique fédérale sont attestés (approuvés) par l'administrateur général ou son délégué.
- 41 Décembre 2002, Rapport de la vérificatrice générale du Canada. Chapitre 9 : La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public.
- 42 Le CCGFP (Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique) est un organe consultatif coprésidé par la secrétaire du Conseil du Trésor et la dirigeante principale des ressources humaines du gouvernement du Canada. Il est composé de plus de 40 administrateurs généraux. Le Comité a pour objectif d'offrir un forum de discussion sur le programme de gestion de la fonction publique.

- 43 D'après le mandat du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), les responsabilités de ce dernier concernant la gestion générale du gouvernement influent sur les initiatives, les questions et les activités qui recourent l'ensemble des secteurs de politiques gérés par les ministères et organismes fédéraux.
- 44 Institut des vérificateurs internes.
- 45 Institut sur la gouvernance.
- 46 Veuillez noter que les ministères et organismes ne sont pas obligés de suivre les conseils de la DESPTI (Division de l'examen et de la surveillance des projets axés sur la technologie de l'information).
- 47 Même s'il y avait un comité consultatif externe, ce dernier n'était pas censé agir à titre d'organe de remise en question ou de surveillance.
- 48 Adapté de l'Association of Change Management Professionals.
- 49 Centre for Creative Leadership.
- 50 L'équipe de l'étude ne sait pas qui ou quelle entité a pris cette décision.
- 51 Travaux public et Services gouvernementaux Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012, Rapport d'étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État.
- 52 SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) a indiqué que plusieurs études ont été menées par son équipe, du début de la conception de Phénix à la mise en œuvre du système, afin d'évaluer la mesure du résultat lié aux efforts de travail réduits pour les conseillers en rémunération (c'est-à-dire passer de 200 cas par conseiller en rémunération à 400 cas). Ces études n'ont pas été examinées dans le cadre de cette étude des leçons apprises.

- 53 SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada). Initiative de TAP (Transformation de l'administration de la paye), Projet de modernisation des systèmes et des services de paye. Résumé des résultats des tests de Phénix. Le 20 janvier 2016.
- 54 SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) a développé la formation en se basant sur un modèle élaboré par une des compagnies engagées du secteur privé. SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada) était entièrement responsable d'offrir la formation, en coordination avec l'école de la fonction publique (pour les employés et les superviseurs) et via la formation des formateurs dans les ministères (pour les conseillers en rémunération).
- 55 La désignation renvoie au [traduction] « processus consistant à évaluer les besoins des personnes ou des utilisateurs dans un secteur, à désigner et à préciser les services nécessaires afin de répondre à ces besoins et à choisir le mécanisme de prestation destiné à obtenir un service approprié tout en faisant un usage optimal des ressources disponibles totales. » Un aperçu du concept de la désignation et d'autres concepts pertinents se trouvent dans la publication Unlocking the Public Service Economy in Ontario : A New Approach to Public-Private Partnership in Services (PDF 1,1 Mo). [disponible en anglais seulement].
- 56 Le terme acquisition conjointe de solutions désigne une situation où un fournisseur est sélectionné en fonction de la capacité et de l'expertise démontrées de résoudre un problème ou de présenter de nouvelles idées et solutions créatives pour une possibilité particulière liée à une activité ou à un programme gouvernemental; elle permet à la fois au fournisseur et au gouvernement de collaborer à la formulation d'une solution conjointe qui répond aux besoins opérationnels du gouvernement. [disponible en anglais seulement].

57 Selon des documents reçus de SPAC (Services publics et Approvisionnement Canada).

58 Il convient de préciser que les ateliers ont eu lieu au cours de la semaine pendant laquelle les ponts entre l'Ontario et le Québec étaient fermés. Les personnes qui n'étaient pas en mesure d'assister aux ateliers ont été invitées à faire part de leurs commentaires par écrit. Les quatre communications écrites sont comprises dans le nombre total de participants indiqué.

Date de modification :

2018-05-15