



National
Defence

Défense
nationale

SOUS-MINISTRE ADJOINT (SERVICES D'EXAMEN)



Examen des régimes de travail de rechange

Rapport final – Décembre 2016

1259-3-009 (SMA(Svcs Ex))

Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Renseignements NON CLASSIFIÉS

Canada



Acronymes et abréviations

AF	Année financière
MDN	Ministère de la Défense nationale
N1	Niveau un
RED	Réseau étendu de la Défense
RTR	Régimes de travail de rechange
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines - Civils)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
TI	Technologie de l'information



Justification

- Le sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) (SMA(RH-Civ)) a demandé au sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA(Svcs Ex)) de l'aider à cerner le degré de sensibilisation et de soutien du Ministère envers les politiques et les procédures actuelles des régimes de travail de rechange (RTR) pour son personnel civil, et à comprendre l'usage du Ministère de ces politiques et procédures et les obstacles à leur mise en œuvre. Le présent examen ne s'est pas penché sur les mécanismes de RTR à l'intention des militaires.
- Ces renseignements visent à appuyer le SMA(RH-Civ) dans ses efforts de renouvellement des politiques afin de promouvoir une organisation moderne axée sur la santé globale de son personnel et de changer la culture organisationnelle actuelle à l'égard des RTR.
- Bien qu'elle n'en soit encore qu'aux premières étapes de conception, le SMA(RH-Civ) élabore actuellement une stratégie de santé globale qui permettra d'appuyer la santé et le mieux-être des membres de l'Équipe de la défense. Le RTR représentera une importante composante de cette stratégie.
- Cet Examen des régimes de travail de rechange s'inscrit dans le Plan de vérification ministérielle axé sur les risques pour les années financières (AF) 2016-2017 à 2018-2019.



Énoncé de conformité

Les constatations et conclusions d'examen contenues dans le présent rapport sont fondées sur des preuves suffisantes et appropriées recueillies selon des procédures conformes aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. L'examen est donc conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. Les opinions exprimées dans le présent rapport reposent sur les conditions qui prévalaient au moment de l'examen et s'appliquent uniquement à l'entité examinée.



Contexte

- Les attentes de la main-d'œuvre vivent une période de changement en ce qui a trait au milieu de travail et aux méthodes de travail souples; on souhaite le respect à la fois des objectifs organisationnels et de l'équilibre entre le travail et la vie personnelle des employés.
- Le monde et les technologies en évolution rapide permettent aux gouvernements et aux organisations des secteurs privés de chercher de nouvelles façons de travailler pour assurer l'efficacité et l'efficience de leurs activités.
- À cet égard, les RTR permettent aux employés civils, lorsque les activités le permettent, d'adapter leur horaire de travail pour satisfaire à leurs engagements personnels et professionnels, ainsi qu'aux objectifs de l'unité organisationnelle. Les RTR permettent aussi parfois de répondre aux demandes de mesures d'adaptation en milieu de travail. Les RTR peuvent notamment prendre les formes suivantes : télétravail, horaires flexibles et variables (ou horaire de travail comprimé), travail à temps partiel et partage d'emploi (voir l'annexe A pour les définitions).
- Le Milieu de travail 2.0 et le déménagement au complexe Carling ont aussi permis au SMA(RH-Civ) de faire avancer ses intérêts à l'égard des RTR. Un des piliers du Milieu de travail 2.0 est la promotion de politiques de RH souples visant l'atteinte d'un meilleur équilibre travail-vie personnelle.
- Le ministère de la Défense nationale (MDN) compte environ 24 000¹ employés civils.

¹ Nombre tiré des données du Système de gestion des ressources humaines (SGRH).



Objectif, critères et approche

Objectif

- Déterminer quels mécanismes sont en place pour gérer les régimes de travail de rechange au sein du Ministère.

Critères

- Des mécanismes sont en place pour permettre la mise en œuvre des régimes de travail de rechange lorsqu'ils s'avèrent rentables et réalisables sur le plan opérationnel.
- Des contrôles sont en place pour évaluer et surveiller la mise en œuvre appropriée des ententes de télétravail et de semaine de travail comprimée.



Portée

Portée

- Les options de semaine de travail comprimée et de télétravail ont été examinées, car elles ont été identifiées comme posant le niveau de risque le plus élevé pour le rendement au travail et sont les plus susceptibles d'être utilisées dans les environnements du Milieu de travail 2.0 et du complexe Carling.
- Les années financières 2015-2016 et 2016-2017 (jusqu'à août 2016).
- Pour l'examen, on a sélectionné le sous-ministre adjoint (Matériels), la Marine royale canadienne, l'Armée canadienne, le sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) et le sous-ministre adjoint (Science et technologie), car leur personnel représente environ la moitié de la population civile du ministère de la Défense nationale.
- La population examinée comprend du personnel employé dans la région de la capitale nationale et dans différentes bases partout au pays.

Exclusions de la portée

- Les options de congé liées aux RTR, comme le congé de transition préalable à la retraite, le congé avec étalement du revenu et le congé autofinancé.



Méthodologie

- Entrevues et communications de suivi
 - Les membres du personnel du SMA(RH-Civ) impliqués dans l'élaboration de la stratégie de santé globale, les relations de travail, le mieux-être, les recours, les opérations et la rémunération.
 - Plusieurs gestionnaires du Ministère et leurs employés qui ont recours aux RTR.
 - Différents intervenants au sein des équipes du vice-chef d'état-major de la défense / directeur général – Sécurité de la défense et du sous-ministre adjoint (Gestion de l'information).
- Examen de documents
 - Les politiques, directives, lignes directrices et conventions collectives pertinentes.
 - Les formulaires de demande de télétravail ou de semaine de travail comprimée des employés et les ententes connexes.
 - Puisque les RTR ne font pas l'objet d'un suivi centralisé, on a dû communiquer avec les gestionnaires des cinq N1 pour établir une liste des employés possédant actuellement une entente de RTR. L'équipe de l'examen a ensuite sélectionné un échantillon d'employés à partir de cette liste. Dans une certaine mesure, cette méthode a restreint la représentativité des observations, puisque l'équipe de l'examen n'a pas eu accès à l'ensemble de la population comme point de départ pour prélever l'échantillon.
 - Des documents ont été demandés auprès de notre échantillon de 21 télétravailleurs et de 25 employés en semaine de travail comprimée.
 - Des évaluations et des études sur le télétravail, ainsi que les politiques de RTR d'autres organisations, dont le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), Services publics et Approvisionnement Canada et Transports Canada.



Méthodologie (p.2)

- Sondage
 - On a conçu et mené un sondage en collaboration avec le directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire).
 - Des invitations à participer au sondage ont été envoyées à 229 directeurs et gestionnaires d'employés civils au sein des cinq organisations de N1 sélectionnées dans la portée de l'examen.
 - 112 réponses complètes ont été reçues, soit un taux de réponse de 48,9 pourcent.
 - Le taux de réponse variait selon les questions, car les participants avaient l'option de sauter des questions.
 - Aux fins du présent document, ce sondage sera dorénavant désigné sous le nom de « Sondage du SMA(Svcs Ex) ».



Observation 1 : Mécanismes à l'appui des RTR

Même s'il existe un guide ministériel pour informer les employés civils et leurs gestionnaires au sujet des RTR et de l'établissement de telles ententes, ce guide n'est pas suivi de manière systématique et manque de précisions au sujet d'importants éléments, notamment à l'égard des exigences opérationnelles, de la sécurité et des considérations liées aux coûts.

Conditions

Politiques et procédures :

- En mars 2009, le SMA(RH-Civ) a publié un Guide sur les RTR intitulé *Guide pratique sur les régimes de travail de rechange pour les employés civils et leurs gestionnaires*. Il y a aussi un Guide sur les congés intitulé *Guide des congés des employés civils à l'intention des gestionnaires du MDN* qui couvre de nombreux types de congé, dont ceux liés aux RTR.
 - On a remarqué que d'autres ministères fédéraux possèdent une directive spécifique sur les RTR ou le télétravail plutôt que des lignes directrices.
 - De manière générale, les lignes directrices sont un ensemble de règles, principes ou normes non spécifiques qui encouragent des actions ou des comportements. La directive, quant à elle, est une instruction qui indique comment une action devrait être réalisée pour atteindre un but.
- Les termes « exigences opérationnelles » et « faisable sur le plan opérationnel » sont mentionnés à plusieurs reprises dans le Guide sur les RTR, mais aucune définition n'est fournie. Le Guide sur les congés offre néanmoins une certaine orientation à leur sujet.
 - Le Guide sur les congés indique que les gestionnaires doivent considérer chaque demande de congé en fonction de ses circonstances particulières. Aussi, les gestionnaires doivent démontrer que la présence de l'employé est absolument nécessaire et que son absence n'est pas seulement un inconvénient. De plus, les besoins opérationnels doivent être fondés sur les tâches de travail et non sur des besoins administratifs ou des raisons économiques.



Observation 1 : Mécanismes à l'appui des RTR (p.2)

Conditions (suite)

- Le Guide sur les RTR indique que les gestionnaires devraient prendre en compte les questions de sécurité au moment d'approuver une entente de télétravail; toutefois, il omet de mentionner les politiques ministérielles sur la sécurité pertinentes pour aider les gestionnaires dans cette tâche.
 - Le MDN possède une Norme de sécurité de l'exploitation des systèmes d'information qui présente en détail les exigences minimales en matière de sécurité devant être respectées pour que l'option de télétravail soit acceptable. Les autorités en matière de sécurité ont mentionné que même si la norme remonte à 1998 et pourrait devoir être mise à jour, son contenu demeure valide.
- Les conditions établies dans le gabarit des RTR ne comprennent pas les sections particulièrement pertinentes pour le télétravail, notamment les considérations liées à la sécurité, les obligations en matière de santé et de sécurité au travail, ou la façon dont il faudrait traiter les coûts additionnels autres que les coûts liés à l'équipement.

Appui à l'égard des RTR :

- Dans le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2014, 64 pourcent des membres du personnel du MDN ont dit avoir l'impression que leur superviseur immédiat appuie l'utilisation du RTR. À titre de comparaison, 70 pourcent des fonctionnaires ont dit appuyer le RTR. Les résultats du Sondage du SMA(Svcs Ex) indiquent que le soutien envers la semaine de travail comprimée et l'horaire flexible est considérablement plus élevé que celui envers le télétravail, le travail à temps partiel et le partage d'emploi.



Observation 1 : Mécanismes à l'appui des RTR (p.3)

Conditions (suite)

- Les participants au Sondage du SMA(Svcs Ex) ont trouvé que les obstacles aux RTR les plus courants sont les suivants : la nature du travail, la gestion du rendement, le manque de demandes de RTR présentées par les employés et la perception d'équité parmi les membres du personnel.
- 25 pourcent des participants au Sondage du SMA(Svcs Ex) sont d'avis que le télétravail augmente le rendement, tandis que 44 pourcent croient que le télétravail n'a aucune incidence sur le rendement. De plus, parmi les participants chargés de gérer des télétravailleurs, 29 pourcent ont indiqué avoir remarqué une incidence positive sur le rendement, tandis que 42 pourcent mentionnent n'avoir remarqué aucune incidence.
- Les responsables de la technologie de l'information (TI) ont indiqué qu'en moyenne, environ 25 pourcent de la capacité d'accès à distance du Ministère est utilisée au quotidien.

Causes

- En raison de la nature non obligatoire du Guide sur les RTR, celui-ci n'est pas suivi de manière uniforme à l'échelle de l'organisation.
- Certains éléments pertinents, notamment ceux liés aux coûts, à la gestion du rendement et à la sécurité, ont été omis ou n'ont pas été décrits en détail au moment de la publication du guide pratique en 2009.



Observation 1 : Mécanismes à l'appui des RTR (p.4)

Incidences

- L'application incohérente des lignes directrices et les différentes interprétations des exigences opérationnelles pourraient entraîner une application injuste, inéquitable et non transparente des RTR ainsi que des griefs de la part d'employés.
- Les problèmes et les risques relatifs à la sécurité pourraient ne pas faire l'objet d'un examen approprié avant l'approbation du télétravail, ce qui pourrait mener à des incidents de sécurité comme le vol ou la perte de biens informatiques ou d'information sensible.
- Les coûts liés à la mise en œuvre du télétravail pourraient ne pas avoir été examinés ou prévus de manière appropriée. Les gestionnaires pourraient ignorer si les ententes de télétravail sont rentables.
- Les obstacles limiteront l'usage des RTR même dans les cas où cette option est viable sur les plans opérationnels et économiques.
- Si les gestionnaires pensent que la supervision des télétravailleurs demande plus de travail, ils pourraient être moins portés à approuver le télétravail.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Le SMA(RH-Civ), en collaboration avec les autorités pertinentes, devrait renforcer les lignes directrices existantes en ajoutant de l'information supplémentaire, des considérations et des outils à l'intention des gestionnaires et des employés, portant, notamment, sur les exigences opérationnelles, la sécurité, la santé et la sécurité au travail, la gestion du rendement et l'utilisation d'équipement de TI personnel.

BPR : SMA(RH-Civ)



Observation 2 : Contrôles

Les formulaires d'entente de RTR prescrits n'ont pas été remplis et envoyés de façon systématique aux autorités appropriées. Par conséquent, on dispose de renseignements limités sur les employés travaillant selon un horaire comprimé et les télétravailleurs et leurs ententes connexes.

Conditions

Bases de données :

- Il n'existe aucune base de données centralisée sur les employés en télétravail.
- Le Système de gestion des ressources humaines est doté d'une option qui permet de déterminer quels travailleurs ont un horaire comprimé. Les gestionnaires et les conseillers en ressources humaines ont mentionné que cette information n'est pas systématiquement recueillie et qu'ils n'ont pas connaissance de l'établissement de rapports ou d'une surveillance effectuée à ce sujet.
 - Cette fonction se trouve maintenant dans le système de paye Phénix, et les gestionnaires sont chargés de tenir à jour l'horaire de travail comprimé de leurs employés. Cependant, on ne sait pas si le Ministère a accès à ces renseignements aux fins de production de rapports et de surveillance.



Observation 2 : Contrôles (p.2)

Conditions (suite)

Formulaires :

- Le Guide sur les RTR prescrit des formulaires précis à utiliser pour les ententes de semaine de travail comprimée et de télétravail. Sinon, le gabarit d'entente des RTR inclus dans ce guide peut aussi être modifié de façon à le rendre approprié pour ces ententes.
- Cinq des vingt-cinq employés avec horaires comprimés échantillonnés et neuf des vingt-et-un télétravailleurs échantillonnés ont remis les documents prescrits par le Guide sur les RTR.
- Huit autres employés avec horaires comprimés ont remis une variété d'autres formulaires de demande qui n'étaient pas prescrits par le Guide sur les RTR.

Gestion des inventaires de la TI et sécurité de la TI :

- Le suivi de l'inventaire de l'équipement de TI est effectué au moyen d'un système de gestion des services de TI d'entreprise. L'équipement perdu, volé ou endommagé fait aussi l'objet d'un suivi.
 - Ces renseignements ne précisent pas si les biens étaient utilisés dans le cadre d'une entente de télétravail.
- Les autorités en matière de sécurité de la gestion de l'information du Ministère ont indiqué que les ordinateurs portatifs fournis par le MDN sont dotés des mêmes contrôles de TI que les postes de travail du Réseau étendu de la Défense (RED) habituels lorsqu'ils sont branchés à distance.
- Il existe un certain nombre de politiques, de directives, d'instructions et de formations qui traitent de la sécurité de la TI et de l'utilisation de supports de données approuvés. Même si le Ministère assure un suivi des incidents liés à la sécurité, il ne précise pas s'ils sont liés au télétravail.



Observation 2 : Contrôles (p.3)

Causes

- Peu de formulaires sont remplis pour les ententes de télétravail, car ces ententes sont souvent informelles ou improvisées.
 - Le Guide sur les RTR ne mentionne pas explicitement si les formulaires sont requis pour le télétravail improvisé.
 - La majorité des télétravailleurs relevés dans le Sondage du SMA(Svcs Ex) font du télétravail de manière improvisée.
- Il se peut que les responsables des ressources humaines ne reçoivent pas les formulaires remplis si les ententes conclues entre l'employé et le superviseur sont informelles. De plus, les instructions indiquant où acheminer les formulaires sont désuètes.

Incidences

- Les travailleurs à horaire comprimé et les télétravailleurs pourraient faire l'objet d'une surveillance moindre de la part du SMA(RH-Civ). Compte tenu des données limitées, le succès de la mise en œuvre des stratégies et programmes pertinents peut donc être difficile à déterminer, et leur évaluation, difficile à effectuer.
- Si les différentes parties concernées ne conviennent pas aux conditions adéquates au moment de conclure l'entente de RTR, des problèmes involontaires ou imprévus pourraient survenir et entraîner des conflits ou des griefs.
- Si l'ordinateur utilisé pour le télétravail n'est pas branché sur le RED, il pourrait être impossible d'appliquer certains contrôles de TI. Par exemple, l'équipement de TI fourni par le MDN et la sécurité de l'information pourraient être compromis si un média non autorisé est introduit dans l'ordinateur pendant que celui-ci est hors ligne. L'ordinateur pourrait ensuite compromettre la sécurité du RED une fois que l'appareil est connecté au réseau.
- Toute amélioration liée à la technologie ou à la sécurité requise pour renforcer la prestation de la plateforme de télétravail au-delà des politiques et de la formation aura une incidence sur les coûts, qui devront être financés.



Observation 2 : Contrôles (p.4)

Recommandations du SMA(Svcs Ex)

2. Le SMA(RH-Civ) devrait mettre à jour les formulaires de demande ou les gabarits prescrits pour les RTR. Les ententes ou les formulaires de télétravail devraient comprendre les conditions importantes concernant notamment la sécurité et le remboursement des dépenses.
3. Le SMA(RH-Civ) devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes visant à améliorer la collecte de données sur les RTR aux fins d'usage et de surveillance futurs.

BPR : SMA(RH-Civ)



Conclusion

Le Ministère dispose de lignes directrices conformes aux politiques pertinentes du SCT pour aider les unités organisationnelles à gérer les régimes de travail de rechange. Ces lignes directrices décrivent les avantages des différents types de régimes possibles et comment les mettre en œuvre. On pourrait les renforcer en ajoutant d'importants détails au sujet de la sécurité, des considérations liées aux coûts et de la mesure du rendement.

Les renseignements concernant les employés ayant conclu une entente de télétravail ou de semaine de travail comprimée n'étaient pas facilement accessibles dans le cadre de l'examen, car ces données ne sont pas saisies ou demandées systématiquement. Ce type d'information pourrait aider le SMA(RH-Civ) à évaluer et à surveiller l'incidence des RTR sur la santé et le mieux-être du personnel du Ministère et promouvoir de bonnes pratiques de gestion. Cette information pourrait aussi contribuer à la gestion de la capacité de TI du Ministère. En outre, elle pourrait renforcer la diligence raisonnable ministérielle en matière de santé et de sécurité au travail et de sécurité de la TI.

Note du vérificateur : Différents intervenants au sein des équipes du vice-chef d'état-major de la défense / directeur général – Sécurité de la défense et du sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) ont aussi été consultés et ont approuvé les observations du présent examen liées à leurs secteurs de responsabilité.



Annexe A – Plan d'action de la direction

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Le SMA(RH-Civ), en collaboration avec les autorités pertinentes, devrait renforcer les lignes directrices existantes en ajoutant de l'information supplémentaire, des considérations et des outils à l'intention des gestionnaires et des employés, portant, notamment, sur les exigences opérationnelles, la sécurité, la santé et la sécurité au travail, la gestion du rendement et l'utilisation d'équipement de TI personnel.

BPR : SMA(RH-Civ)

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement cible
<ul style="list-style-type: none">• En consultation avec le SMA(GI), le VCEMD et d'autres autorités pertinentes, recenser les ressources existantes pertinentes (information, normes, outils, politiques et autres) qui appuient le processus décisionnel, et inclure ces ressources dans le Guide sur les RTR des RH-Civ actuel afin de couvrir, notamment, les exigences opérationnelles, la sécurité, la santé et la sécurité au travail, la gestion du rendement et l'utilisation d'équipement de TI personnel. Cette mesure servirait aussi de rappel/signal aux autorités pertinentes de s'assurer que leurs normes, outils, politiques et autres sont actuels et à jour.• Rappeler à tous les N1 de consulter les lignes directrices mises à jour, en précisant que ces ressources devraient être examinées et faire l'objet d'une discussion entre le gestionnaire et l'employé pour déterminer les conditions des RTR et qu'elles devraient être prises en compte avant l'approbation du gestionnaire.	Juin 2017



Annexe A – Plan d'action de la direction (p.2)

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Le SMA(RH-Civ) devrait mettre à jour les formulaires de demande ou les gabarits prescrits pour le RTR. Les ententes ou les formulaires de télétravail devraient comprendre les conditions importantes concernant notamment la sécurité et le remboursement des dépenses.

BPR : SMA(RH-Civ)

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement cible
<ul style="list-style-type: none">Mettre à jour le gabarit du RTR se trouvant actuellement dans le Guide sur les RTR du SMA(RH-Civ) afin d'inclure des sections précisant les conditions liées à la sécurité et au remboursement des dépenses.	Juin 2017



Annexe A – Plan d'action de la direction (p.3)

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Le SMA(RH-Civ) devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes visant à améliorer la collecte de données sur les RTR aux fins d'usage et de surveillance futurs.

BPR : SMA(RH-Civ)

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement cible
<ul style="list-style-type: none">• Informer tous les N1 de la modification du gabarit du RTR dans le Guides sur les RTR actuel, et exiger que le nouveau gabarit soit utilisé pour documenter toutes les ententes formalisées de RTR à venir.• Dans le cadre du guide de planification fonctionnelle du Ministère, surveiller l'utilisation des RTR en recueillant le nombre de demandes de RTR et le taux d'utilisation au sein de chaque organisation de N1.	Juin 2017



Annexe B – Types de RTR

- **Télétravail** : Régime de travail qui permet aux employés de travailler à l'extérieur de leur lieu de travail officiel durant la totalité ou une partie de la semaine de travail régulière. Le télétravail peut être improvisé ou régulier. Dans la majorité des cas, les employés choisissent de travailler à partir de leur domicile, mais d'autres lieux peuvent être approuvés.
- **Horaire de travail variable** : Aussi connu sous le nom de « semaine de travail comprimée ». Régime de travail selon lequel l'employé est autorisé à répartir ses heures hebdomadaires de travail selon un horaire différent de celui correspondant à l'horaire hebdomadaire habituel réparti sur cinq jours. Par exemple, un employé pourrait travailler 75 heures réparties sur neuf jours plutôt que sur les dix jours habituels.
- **Horaire de travail flexible** : Régime de travail qui permet à l'employé d'établir son horaire de travail tout en respectant la convention collective applicable. Par exemple, la journée de travail pourrait commencer n'importe quand entre 7 h et 9 h 30, se terminer entre 15 h et 18 h, et la pause-repas pourrait durer de 30 à 90 minutes.
- **Travail à temps partiel** : Régime de travail qui permet à l'employé d'occuper un poste et d'y travailler moins d'heures que l'exige une journée, une semaine ou un mois correspondant normalement à un emploi à temps plein.
- **Partage d'emploi** : Régime de travail qui permet à deux employés à temps partiel de partager et d'accomplir les tâches et les fonctions liées au même emploi à des moments différents au cours de l'horaire de travail normal.