

Chapitre 4

Ministère des Finances

Programme de retraite anticipée

Contenu

Contexte	81
Étendue	82
Résumé des résultats	83
Caractéristiques d'un bon processus décisionnel	84
Détermination du problème	85
Attribution de la responsabilité	88
Recherche de solutions de rechange	88
Analyse et évaluation des solutions de rechange	88
Autorisation	93
Établissement d'échéances	95

Ministère des Finances

Programme de retraite anticipée

Contexte

4.1 Le Programme de retraite anticipée volontaire (PRAV) est un important programme gouvernemental qui entraîne des dépenses considérables pour la province. Le PRAV est une initiative de retraite anticipée de grande visibilité qui a suscité beaucoup d'attention de la part des députés de l'Assemblée législative, des médias et du public. C'est le coût élevé du programme, une fois qu'il a été connu, qui nous a amenés à effectuer une vérification de la décision d'instaurer ce programme.

4.2 Lorsqu'un gouvernement prend une décision d'une telle ampleur, il est important qu'un processus soit suivi pour faire en sorte qu'une décision judicieuse soit prise et que les décisionnaires aient accès aux meilleures informations possibles pour faire des choix pleinement éclairés.

4.3 Le régime de retraite a été offert à des employés de la partie 1 des services publics (ministères et certains organismes). Les employés ayant un minimum de cinq années de service ouvrant droit à pension et qui auraient 55 ans au plus tard le 31 mars 2002 étaient admissibles au programme. Les avantages offerts en vertu du programme étaient, entre autres, les suivants :

- retraite dès l'âge de 55 ans sans réduction de pension (normalement, une pénalité s'applique lorsqu'une personne prend sa retraite avant l'âge de 60 ans),
- prestations de retraite calculées sur un maximum de trois années additionnelles de service ouvrant droit à pension.

4.4 Le programme a été annoncé le 25 janvier 2000, et les employés avaient jusqu'au 15 mars 2000 pour décider s'ils désiraient y participer. Le programme a été élaboré d'une façon qui laissait aux employés l'entière décision d'y participer ou non. De plus, les employés pouvaient décider du moment de leur départ à la retraite dans un intervalle de deux ans. Le gouvernement n'avait pas de contrôle sur aucune de ces deux décisions.

4.5 Les états financiers de la province pour 1999-2000 présentent une dépense de 54,6 millions de dollars au titre du PRAV. De plus, le régime de retraite dans les services publics absorbera un coût de 10 millions à

15,3 millions de dollars. Le montant imputé au régime de retraite deviendra au bout du compte une dépense pour la province, car il sera amorti dans des exercices futurs à titre d'élément du coût annuel des pensions.

4.6 Le coût total de 64,6 millions à 69,9 millions de dollars est une estimation fournie par un actuaire dont la province a retenu les services. L'actuaire a fourni au gouvernement de l'information qui divisait le coût en trois éléments, chacun correspondant aux avantages offerts en vertu du régime de retraite.

- Normalement, une personne qui prend sa retraite entre l'âge de 55 ans et l'âge de 60 ans voit le montant de sa pension mensuelle réduit. Pour chaque année de retraite entre 55 et 60 ans, la pension est réduite de 3 %. La renonciation à cette réduction dans le cadre du programme a coûté 24,1 millions de dollars à la province.
- Les employés admissibles qui décidaient de participer au programme pouvaient aussi acquérir sans frais trois années additionnelles de service ouvrant droit à pension. Le coût de cet élément du programme s'est chiffré à 30,5 millions de dollars.
- Le versement de prestations de retraite aux employés à la retraite durant une période plus longue que prévu à l'origine représente un coût de 10 millions à 15,3 millions de dollars. Selon l'actuaire, les personnes qui se sont prévaluées du PRAV ont pris leur retraite, en moyenne, de 1,6 ans à 2,1 ans plus tôt qu'elles ne l'auraient fait dans des circonstances normales.

4.7 Au moment de la planification du PRAV, le nombre attendu de participants était 1 000. Les chiffres qui précèdent représentent le coût estimatif du programme pour le nombre réel de personnes ayant pris leur retraite (1 335 personnes).

4.8 Le PRAV est l'une de plusieurs initiatives que le gouvernement a prises pour apporter des solutions aux questions de ressources humaines. La réalisation de l'examen des programmes et services devait donner lieu à un gouvernement plus petit et plus efficace. Le programme de réaffectation et le gel de l'embauche devaient aussi contribuer à la restructuration et aider à faire la transition. Les répercussions définitives sur les ressources humaines et sur les dépenses du gouvernement provincial dépendront des résultats de tous ces programmes.

Étendue

4.9 La vérification consistait à examiner le processus décisionnel suivi par le gouvernement pour élaborer un projet majeur en ressources humaines. L'objectif de vérification était le suivant :

Examiner le processus décisionnel et déterminer si les étapes appropriées ont été suivies dans la prise de la décision d'instaurer le programme de retraite anticipée.

4.10 Ce n'est pas la première fois que nous examinons les processus qui sous-tendent les grandes décisions du gouvernement. Ainsi, nous avons examiné en 1999 le processus décisionnel qui a mené à la fusion de l'Hôpital extra-mural avec les corporations hospitalières régionales et le processus suivi pour parvenir à la décision de construire la route reliant Fredericton et Moncton.

4.11 En particulier, c'est la décision d'adopter le PRAV comme solution aux problèmes cernés par le gouvernement qui a retenu notre attention. La vérification n'a pas inclus la mise en œuvre du programme et l'évaluation subséquente de son efficacité. Nous n'avons pas non plus examiné le processus décisionnel à la lumière de ce qui s'est passé après l'annonce du programme. C'est un domaine qui doit être examiné dans le cadre de l'évaluation de la réussite du programme plutôt que dans le cadre du processus décisionnel.

4.12 La vérification ne visait aucunement à poser un jugement sur la décision définitive du gouvernement. Ce n'est pas notre rôle, et nous tenons à préciser que ce n'était pas notre objectif. Notre rôle dans cette vérification était d'examiner le processus suivi pour aboutir aux décisions qui ont été prises.

Résumé des résultats

4.13 Le processus qui a mené à la décision d'instaurer le Programme de retraite anticipée volontaire de 64,6 millions à 69,9 millions de dollars a été examiné. Nous ne pouvons conclure que toutes les étapes appropriées ont été suivies dans le courant du processus décisionnel. Deux raisons motivent cette conclusion.

4.14 Nous n'avons pas pu établir que certaines parties du processus avaient effectivement eu lieu. Par exemple, la détermination des solutions de rechange et l'analyse de ces solutions de rechange n'ont pu être examinées de façon aussi détaillée qu'il aurait fallu parce qu'une bonne partie du processus a été réalisée au cours de réunions. Nous n'avons pas eu accès à l'information nécessaire pour évaluer le processus. De ce fait, le processus soulève pour nous de graves préoccupations en raison des questions auxquelles nous n'avons pas pu répondre à notre satisfaction.

4.15 Une autre difficulté du processus décisionnel a été notre incapacité d'examiner un document clé. Les décisions du Conseil de gestion exigent la préparation d'informations précises dans une forme approuvée. Bien qu'on nous ait assurés qu'un tel document a été préparé, nous n'avons pas été en mesure de l'examiner pour établir si toutes les informations nécessaires avaient été soumises à l'examen du Conseil de gestion.

Caractéristiques d'un bon processus décisionnel

4.16 Voici une description de ce que nous considérons comme un bon processus décisionnel. Le processus suit un cheminement logique, qui devrait mener à la prise en compte de toutes les questions pertinentes pour arriver à une conclusion.

1. *La détermination du ou des problèmes qui sous-tendent la nécessité du processus décisionnel.* La base d'un bon processus décisionnel repose sur la détermination nette du problème à résoudre. Si le problème n'est pas nettement déterminé, la décision qui résulte peut être mal orientée. Il s'ensuit que même un processus décisionnel solide pourrait s'avérer inefficace.

2. *L'attribution de la responsabilité aux participants du processus décisionnel.* Il est essentiel que les participants n'aient aucun doute sur la partie qui a la responsabilité de créer l'information qui servira de base à une décision. Cela établit un processus qui est organisé et contrôlable. De même, la partie responsable de la mise au point de solutions possibles et de la formulation des recommandations définitives doit être clairement déterminée. La reddition de comptes est accrue lorsque chacun comprend clairement son rôle dans le processus décisionnel.

3. *La recherche de solutions de rechange potentielles.* Une fois que le problème est défini et que les responsabilités sont attribuées, il est indiqué d'entreprendre la recherche de solutions de rechange. L'importance de cette étape vient de la détermination de différentes lignes de conduite qui mèneront à la résolution du problème et à l'atteinte des objectifs. Le défaut de définir des solutions de rechange limite la réussite d'un processus et peut signifier des occasions manquées. Cette étape ne consiste pas à choisir la meilleure solution de rechange, mais simplement à définir les solutions de rechange.

4. *Une analyse et une évaluation des solutions de rechange à l'aide de différentes méthodes.* La quatrième étape du processus décisionnel consiste à choisir une solution proposée au problème. Le jugement, l'expérience et l'intuition entreront en ligne de compte dans l'analyse et l'évaluation des solutions de rechange. Voici l'occasion de vérifier que tous les faits pertinents sont communiqués aux décisionnaires pour assurer la prise de la meilleure décision. C'est à cette étape-ci qu'une solution émerge comme ligne de conduite préférée, solution qui sera appuyée par une analyse quantitative et qualitative.

5. *Autorisation du résultat final.* La décision n'est pas définitive tant que toutes les parties au processus d'autorisation n'ont pas examiné la ligne de conduite recommandée et approuvé la décision de manière appropriée. Il est important de suivre le processus établi, car il offre une protection contre les risques associés aux décisions

non autorisées.

6. *L'établissement d'échéances pour le processus.* Pour assurer l'achèvement opportun et organisé d'un projet ou d'une affectation, il est important de s'engager à respecter une échéance globale. En plus de l'échéance, il est aussi utile d'établir des dates repères provisoires, qui peuvent servir à indiquer les progrès par rapport au plan et à cerner les situations où le plan n'est pas observé.

4.17 Nous avons établi nos critères de vérification à l'aide de ce processus.

4.18 Le processus suit étroitement les exigences du *Manuel des procédures : Présentation des documents du Conseil exécutif* du gouvernement. Le manuel établit les exigences relatives à la préparation et à l'acheminement des mémoires présentés au Conseil exécutif. Le manuel comprend des énoncés qui soutiennent un processus décisionnel organisé.

Détermination du problème

4.19 *Nouvelle Vision Nouveau-Brunswick*, document de Bernard Lord et du Parti progressiste-conservateur publié au printemps de 1999, voulait « changer le mode de fonctionnement du gouvernement » et offrait de l'information ayant rapport avec le problème. Dans ce document, on s'engageait à créer :

une fonction publique plus forte et professionnelle, au moyen du recrutement et de la promotion de nouveaux gestionnaires jeunes et en faisant en sorte que des possibilités de formation et d'avancement soient assurés à tous les fonctionnaires

4.20 Plus loin dans le document, il est précisé que :

Les jeunes quittent notre province en raison du manque d'emplois.

4.21 Le ministère a cerné un certain nombre de points qui contribuaient aux problèmes relevés. Au cours de notre vérification, il a souligné que, à l'automne 1999, un certain nombre d'initiatives étaient en vigueur, mais que, à elles seules, ces initiatives n'allaient pas permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs de restructuration. Les trois initiatives étaient alors les suivantes :

- le programme de réaffectation (en cours)
- l'examen des programmes et services (le 26 août 1999)
- le gel de l'embauche (le 14 octobre 1999)

4.22 On nous a informés que les problèmes particuliers qu'il y avait à résoudre n'avaient pas été documentés dans un énoncé pour être présentés et discutés aux différentes réunions tenues par les participants. Ces problèmes étaient plutôt contenus dans une série de documents, y compris les documents préparés dans le cadre des initiatives mentionnées ci-dessus. Au cours de notre travail, le ministère a toutefois rassemblé tous

les problèmes individuels en un seul document et nous les présentés par écrit.

1. Le gouvernement était conscient du vieillissement des effectifs et s'est engagé à rajeunir les services publics en offrant des possibilités aux fonctionnaires actuels et en recrutant du nouveau personnel.

2. L'examen des programmes et services avait pour but d'examiner plus de 600 organismes gouvernementaux. L'examen devait aussi :

- traiter le déséquilibre budgétaire structurel auquel faisait face le gouvernement du Nouveau-Brunswick, et*
- concentrer les services du gouvernement sur des priorités publiques claires.*

3. L'examen des programmes et services pourrait compromettre le rajeunissement, et le congédiement de fonctionnaires en milieu de carrière pourrait exacerber le vieillissement des effectifs. Le gouvernement voulait mettre en place un processus planifié pour assurer une bonne gestion des problèmes mentionnés.

[Traduction.]

4.23 En plus de cerner le ou les problèmes à résoudre au moyen d'un processus décisionnel, il est important d'orienter les efforts en définissant les objectifs de la décision. Les objectifs permettent d'énoncer le problème en fonction de ce qui devrait être accompli pour traiter le problème de manière appropriée. À l'instar de ce que nous avons constaté pour la détermination des buts, les objectifs n'ont pas été documentés durant le processus décisionnel.

4.24 On nous a toutefois dit que les objectifs qui suivent ont été retenus en consultation avec le Conseil de gestion, le Bureau du contrôleur ainsi que la Division des services généraux de gestion des ressources humaines et les Divisions de la gestion financière et du budget du ministère des Finances.

- Minimiser les répercussions de l'examen des programmes et services sur les employés.
- Libérer certains postes et permettre à des cadres intermédiaires et à des gens plus jeunes d'être promus.
- Rajeunir les services publics.
- Contribuer à réduire le coût et la taille du gouvernement.

4.25 Bien que nous ayons appris avec satisfaction que le ministère avait défini trois problèmes à résoudre et qu'il avait établi quatre objectifs, nous avons des observations à formuler.

4.26 En ce qui concerne le premier problème, nous nous serions attendus à voir de la documentation qui montre l'absence de possibilités pour le personnel en place et la difficulté de recruter du nouveau personnel. Il aurait été utile pour les décisionnaires de comprendre l'ampleur du problème. En d'autres termes, un problème majeur dans ce

cas-ci pourrait signifier une solution dispendieuse, alors que ce ne serait pas le cas pour un problème mineur. Le ministère nous a dit que la détermination du problème était une conclusion logique fondée sur les données démographiques de la partie 1 du secteur public et sur des renseignements obtenus de sources externes montrant des tendances démographiques très semblables à celles de la province.

4.27 Nous n'avons pu examiner aucune analyse faisant le lien entre le vieillissement des effectifs et l'incapacité de recruter du nouveau personnel et de promouvoir le personnel en place. De toute évidence, il s'agit d'une relation de cause à effet importante. Se pourrait-il que d'autres facteurs, tels que les fourchettes salariales ou les conditions de travail, aient eu un effet sur le désir des gens de travailler pour le gouvernement et sur le temps qu'ils étaient disposés à y rester? Sans documentation justificative à consulter pour notre examen, il a été impossible de parvenir à une conclusion sur ces questions.

4.28 Le problème découlant de l'examen des programmes et services était que le gouvernement s'embarquait dans une importante initiative visant l'examen de plus de 600 services, dont un résultat raisonnable serait une perte d'emplois. Le gouvernement avait besoin d'une stratégie pour s'occuper des employés déplacés, mais l'ampleur de la situation n'était pas claire. Il n'était pas clair non plus comment cette situation était reliée au « déséquilibre financier structurel ».

4.29 Le troisième problème déterminé par le ministère venait de la conclusion que des mises à pied ne seraient pas une solution de rechange acceptable. Encore une fois, sans analyse documentée, il n'a pas été possible de pleinement évaluer les problèmes qu'une telle solution aurait créés.

4.30 Au cours de notre vérification, on nous a dit que l'information ayant trait aux problèmes avait été présentée et discutée à différentes réunions tenues par les participants.

4.31 Quant aux objectifs, nous avons constaté avec plaisir que le gouvernement en avait, mais il n'avait pas d'objectifs mesurables précis. Ainsi, des cibles générales comme « minimiser », « libérer des postes », « rajeunir » et « contribuer à réduire » posent deux problèmes. En premier lieu, ils ne se prêtent pas vraiment à des mesures valables et, en second lieu, ils ne transmettent pas aux décideurs l'ampleur d'une question en particulier. Par exemple, une solution qui « libère 100 postes » diffère grandement d'une solution qui « libère 1 000 postes ».

Recommandations

4.32 Les problèmes et les objectifs devraient être officiellement reconnus au lieu d'être discutés en réunion sans être documentés. Leur documentation ajoute de la discipline au processus.

4.33 Les problèmes devraient être acceptés par le gouvernement et affectés au personnel en vue de leur résolution seulement une fois qu'ils sont validés par les résultats d'une recherche documentée.

4.34 Des cibles de rendement mesurables devraient être établies pour permettre de mesurer la réussite de toute décision.

Attribution de la responsabilité

4.35 On nous a informés que le gouvernement avait attribué au ministère des Finances la responsabilité de coordonner le travail nécessaire à la préparation d'une recommandation à soumettre au Conseil de gestion. La recommandation était d'établir les mesures nécessaires pour traiter les problèmes définis dans la section sur la détermination des problèmes. Bien que rien dans la documentation n'appuie l'attribution du travail au ministère des Finances, nous avons tout de même constaté dans nos discussions avec des membres du personnel cadre qu'ils semblaient clairement comprendre que la responsabilité était la leur. Cependant, à nos yeux, le sens du terme « gouvernement » n'était pas clair dans le contexte, ni qui participait à l'attribution du travail au ministère.

Recherche de solutions de rechange

4.36 Le ministère a abordé la détermination de lignes de conduite de rechange en deux étapes.

4.37 La première étape a consisté à déterminer des solutions de rechange visant à remédier aux trois problèmes énoncés. Le ministère a déclaré que les trois solutions de rechange envisagées étaient des mises à pied, un programme de retraite anticipée et l'attrition.

4.38 Le ministère a expliqué que le travail a eu lieu en réunion et que le processus n'a pas été documenté.

4.39 On nous a dit que, à la suite de l'examen des solutions de rechange, le gouvernement a décidé que la retraite anticipée était la solution qui allait être retenue pour être explorée plus en profondeur.

Recommandation

4.40 Des solutions de rechange devraient être déterminées et mises par écrit pour favoriser une meilleure compréhension parmi les participants et l'atteinte d'une conclusion potentiellement meilleure par les décisionnaires.

Analyse et évaluation des solutions de rechange

4.41 La majeure partie des efforts déployés pour résoudre les problèmes, y compris la détermination et l'analyse des solutions de rechange, ont eu lieu durant la période allant de novembre 1999 à janvier 2000.

4.42 Comme il est mentionné précédemment, les principales solutions de rechange potentielles déterminées par le ministère pour résoudre les trois problèmes étaient des mises à pied, l'attrition et un programme de retraite anticipée. Plus tard, un certain nombre de solutions de rechange

ont été déterminées et examinées dans le cadre de l'option de la retraite anticipée.

Analyse des principales solutions de rechange

4.43 L'analyse et l'évaluation des principales solutions de rechange ont eu lieu dans des réunions auxquelles assistaient des membres du personnel du ministère des Finances et du Bureau du contrôleur. Ils sont arrivés à la conclusion qu'un programme de retraite anticipée devrait être retenu comme solution recommandée.

4.44 Le personnel du ministère nous a fourni des observations verbales sur le processus qui a mené à la décision de choisir la retraite anticipée plutôt que les deux autres solutions de rechange. Ils ont affirmé que, à leur avis, la décision n'était pas difficile à prendre, étant donné la nature des choix mis de l'avant.

4.45 Aucun procès-verbal ni aucune note n'ont été pris durant les réunions. Il s'ensuit que nous n'avons pas pu examiner les processus d'analyse et d'évaluation menés pour arriver à la décision qu'un programme de retraite anticipée était la solution recommandée pour remédier au problème.

4.46 Puisque nous ne pouvons examiner une analyse des trois options, bon nombre de nos questions restent sans réponse. Comme la décision finale de retenir l'option de la retraite anticipée a mené à une dépense se chiffrant entre 64,6 millions et 69,9 millions de dollars, cela nous préoccupe.

4.47 Par exemple, pourquoi faut-il que des personnes prennent une retraite anticipée pour créer des possibilités pour les fonctionnaires actuels si, selon les données démographiques, les effectifs sont déjà d'un certain âge? Il semblerait, du moins au premier coup d'œil, que les possibilités offertes aux employés actuels seraient limitées si les effectifs étaient relativement jeunes. De plus, quel risque était couru par l'accélération de la perte de la « mémoire de l'organisation »?

4.48 Quel aurait été le résultat si l'attrition avait été retenue comme option? Selon les chiffres du gouvernement, le nombre moyen de personnes qui ont pris leur retraite chaque année entre 1994 et 1999 a été de 183. De plus, il y a en moyenne 697 personnes qui quittent le gouvernement chaque année avant l'âge fixé pour la retraite. À eux seuls, ces facteurs sembleraient rendre possible l'abolition de 1 000 postes sans programme de retraite, sans compter le nombre de postes non pourvus en raison du gel de l'embauche en vigueur au moment où la décision a été prise. Le personnel du ministère n'a pas pu nous dire combien de postes étaient vacants à ce moment-là.

4.49 Quant à la solution des mises à pied, une analyse aurait clairement montré le pour et le contre d'une telle mesure. Ainsi, l'analyse aurait montré le degré auquel des mises à pied auraient compromis le

processus de rajeunissement et exacerbé le problème du vieillissement, qui sont les deux motifs fournis à l'appui du rejet de cette solution. Mais, comme l'analyse s'est déroulée uniquement durant des réunions pour lesquelles aucune documentation n'a été conservée, il n'y a aucun élément probant à examiner.

4.50 Une dernière étape que nous aurions souhaité voir est la préparation d'informations qui font ressortir la supériorité du programme de retraite anticipée par rapport aux deux autres solutions de rechange. Voilà qui présente un intérêt particulier, car l'actuaire souligne que le programme de retraite anticipée (qui coûte entre 64,6 millions et 69,9 millions de dollars) a entraîné des départs à la retraite qui sont survenus, en moyenne, de 1,6 ans à 2,1 ans plus tôt qu'en temps normal.

Recherche de la meilleure solution en matière de retraite anticipée

4.51 On nous a dit que le gouvernement a décidé, à la lumière des résultats de l'information présentée, que l'option de la retraite anticipée serait retenue en vue d'un examen plus approfondi. Encore une fois, nous n'avons pas pu déterminer qui exactement était le gouvernement, quelles informations les décisionnaires avaient entre les mains pour prendre leur décision et quand la décision a été prise.

4.52 Cela nous préoccupe grandement, car la décision d'accepter la retraite anticipée comme solution de rechange préférée constituait une décision de principe importante.

4.53 À la suite de la décision, le ministère des Finances a été prié d'examiner la solution de la retraite anticipée et de recommander une ligne de conduite. Le ministère a déclaré qu'il a dû faire son travail en respectant plusieurs lignes directrices. Le projet devait être sain sur le plan financier, les quatre objectifs devaient encadrer le travail et il y avait une échéance à respecter.

4.54 Cependant, aucune cible précise (coût, nature des incitations à la retraite ou nombre de retraités) n'a été fixée au début du travail du ministère sur l'option de la retraite anticipée. Il s'ensuit que le personnel a pu travailler sur les configurations possibles du plan sans restrictions majeures.

4.55 La participation de l'actuaire à l'analyse des options pour le programme de retraite anticipée a été importante. En plus d'assister aux réunions, l'actuaire a remis entre le 19 novembre 1999 et le 19 janvier 2000 trois communications écrites qui comprenaient des estimations de l'incidence financière des différentes options de retraite anticipée. L'actuaire a aussi fourni des estimations du « degré d'intérêt » des différentes options. Les directives du ministère à l'intention de l'actuaire et les estimations par l'actuaire du « degré d'intérêt » ont été fournies verbalement.

4.56 Il était important que les avantages offerts par le régime de retraite anticipée soient de nature à susciter l'intérêt d'un nombre suffisant de retraités potentiels. En revanche, il ne serait pas sage, du même coup, de créer un programme qui suscite trop d'intérêt et qui coûte plus cher que nécessaire à la province. Le personnel du ministère a pris une décision sur la nature des avantages à offrir au titre du régime à la lumière des informations actuarielles mises à sa disposition à sa demande. On s'attendait à un millier de participants.

4.57 L'examen de l'information et le choix du meilleur programme de retraite anticipée ont eu lieu durant des réunions pour lesquelles aucun procès verbal n'a été rédigé et, bien que nous ayons pu disposer de quelques informations consignées, il n'a pas été possible d'examiner cet aspect du processus décisionnel en détail. Le ministère a déclaré que plusieurs questions n'ont pas été documentées au sujet du programme de retraite parce que le personnel est habitué à ce genre de projet.

4.58 Le ministère a fait comprendre que le régime de retraite retenu se voulait « facile pour les employés » afin de répondre en premier lieu aux besoins des employés. Donc, toute personne qui répondait aux critères pouvait partir, même si elle représentait une ressource valable ou même essentielle. De plus, les employés pouvaient partir au moment où cela leur convenait le mieux.

4.59 On nous a dit que la raison pour laquelle il a été permis à tous les employés admissibles de prendre leur retraite est que les programmes de retraite anticipée antérieurs comportaient des dispositions qui tendaient à empêcher le personnel clé des ministères de participer au programme. Cette fois-ci, aucune restriction ne serait imposée.

4.60 Pour ce qui est de la difficulté de pourvoir aux postes clés ou de rattraper l'expérience et la capacité perdues, le ministère des Finances a fait valoir que ces personnes allaient partir à un moment donné et que le même problème surviendrait. Le PRAV n'a fait que devancer le problème.

4.61 Le ministère des Finances a ajouté que la responsabilité de trouver des candidats pour remplacer les membres du personnel qu'ils perdent est celle des ministères. Les ministères sont habitués au défi de remplacer les gens qui partent, que ce soit pour des vacances, un congé, un autre emploi ou la retraite.

4.62 Le ministère a produit de l'information pour expliquer les économies potentielles pour le gouvernement du choix du PRAV. Pour les calculs, on a prévu que 1 000 personnes allaient se prévaloir du programme.

4.63 Les coûts reliés à la mise en œuvre du programme de retraite anticipée, fondés sur des estimations actuarielles, ont été soustraits des

économies potentielles attendues du fait de ne plus avoir à verser les salaires et à assumer les frais des personnes qui prenaient leur retraite.

4.64 L'analyse des économies préparée par le ministère couvre une période de huit ans à compter de l'année durant laquelle les employés pouvaient commencer à prendre leur retraite en vertu du programme jusqu'au moment où la dernière personne participante allait avoir 60 ans. Voici un tableau qui montre le coût estimatif du programme de retraite anticipée et les économies prévues.

Exercice	(Coût) Économies
1999-2000	(52,1) \$
2000-2001	8,6
2001-2002	16,4
2002-2003	48,7
2003-2004	50,9
2004-2005	53,1
2005-2006	55,4
2006-2007	57,8
Total	238,8 \$

4.65 Dans sa préparation de l'information sur les coûts et les économies, le ministère a supposé :

- Que 280 employés allaient prendre leur retraite avant le 31 mars 2000, 140 au cours de l'exercice 2000-2001 et 580 au cours de l'exercice 2001-2002.
- Que le traitement annuel moyen, y compris les avantages, des employés qui prenaient leur retraite au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2000 serait de 49 000 \$.
- Que des postes deviendraient vacants uniquement en raison du programme de retraite anticipée.
- Que chaque départ à la retraite allait créer un poste vacant qui ne serait pas rempli.

4.66 Ces hypothèses nous préoccupent surtout parce qu'il n'est pas pris en compte qu'une moyenne de 183 personnes par année prennent leur retraite. Alors que le programme de retraite anticipée allait inciter 1 000 personnes à prendre une retraite anticipée, un certain nombre allait sûrement prendre une retraite normale avant le 31 mars 2007.

4.67 De plus, nous remettons en question l'hypothèse selon laquelle chaque départ à la retraite allait créer une vacance et entraîner des économies financières. Nous soulevons la question parce que, comme il

s'agissait d'un programme « facile » pour les employés, le risque qu'il faille pourvoir à des postes clés devenus vacants était élevé.

4.68 Pour les raisons stipulées dans les deux paragraphes qui précèdent, nous ne sommes pas d'accord avec les économies de 238,8 millions de dollars prévues par le ministère.

Recommandations

4.69 Nous avons recommandé que le gouvernement analyse clairement et explore les solutions de rechange et que de la documentation soit préparée et conservée non seulement pour consigner les fondements des décisions prises quant au choix de la solution de rechange, mais aussi pour ajouter une certaine discipline au processus décisionnel.

4.70 Nous avons recommandé que toutes les hypothèses clés posées dans une analyse soient soigneusement choisies et que leur pertinence soit examinée.

Autorisation

4.71 On nous a informés qu'un mémoire au Conseil exécutif a été préparé le 11 janvier 2000. Ce mémoire recommande notamment la ligne de conduite à suivre en ce qui concerne les options de retraite anticipée.

4.72 Le Conseil de gestion a approuvé les modalités du PRAV le 19 janvier 2000 après avoir examiné l'information contenue dans le mémoire au Conseil exécutif. Aucun coût n'est précisé dans la décision de la réunion du conseil, mais le ministère a déclaré qu'il était fourni dans le mémoire.

4.73 Le ministre des Finances a annoncé le programme publiquement le 25 janvier 2000.

4.74 L'une des caractéristiques d'une bonne prise de décision est un engagement à l'endroit d'un processus logique guidant les décisionnaires qui ont à examiner les faits et à choisir la meilleure ligne de conduite à suivre. En 1994, le gouvernement provincial a établi le *Manuel des procédures : Présentation des documents du Conseil exécutif*, auquel nous avons déjà fait renvoi ci-dessus. Le manuel définit les exigences entourant la préparation et l'acheminement des mémoires au Conseil exécutif. Il décrit le processus à suivre pour faire en sorte que les décisions « soient prises à la lumière de la connaissance la plus complète tant des circonstances qui commandent la prise de toute décision que de l'effet des mesures adoptées ». Selon le manuel, « Il servira surtout, en définitive, à aider le gouvernement à prendre en toute occasion les meilleures décisions possibles et à constituer le relevé permanent de la justification de ces décisions ».

4.75 Les exigences s'appliquent aux présentations au Conseil exécutif et à ses comités, y compris le Conseil de gestion.

4.76 Le ministère nous a informés que le processus établi dans le manuel a été suivi pour la prise de la décision définitive au sujet du programme de retraite anticipée. Malheureusement, le ministère n'a pas pu fournir à notre bureau un exemplaire des documents, puisqu'il n'est pas dans la politique du gouvernement de le faire. Il s'ensuit que nous n'avons pas pu nous assurer que le processus avait été mené conformément aux exigences du manuel. Le ministère a souligné que le Conseil de gestion n'aurait pas abouti à une conclusion sur la question en l'absence d'une présentation appropriée.

4.77 Bien que nous sachions que le Conseil de gestion a approuvé la mesure définitive, nous avons été surpris d'apprendre que le conseil était intervenu uniquement à la fin du processus. Nous nous serions attendus à ce qu'une décision aussi importante que le choix parmi les principales solutions de rechange soit prise au niveau du Conseil de gestion. Comme nous l'avons mentionné précédemment, c'est le « gouvernement » qui a pris la décision.

4.78 Nous notons des conseils à ce sujet dans le *Manuel des procédures : Présentation des documents du Conseil exécutif*. Le chapitre 2 indique ce qui suit : « Le processus décisionnel du gouvernement repose sur un système de comités du Cabinet. Deux de ces comités sont [le] Comité des politiques et des priorités et [le] Conseil de gestion ».

4.79 Dans notre examen du chapitre 3, nous avons noté que le mandat du Comité des politiques et des priorités est « de recommander au Conseil exécutif l'établissement et l'orientation de toutes les politiques et les priorités générales du gouvernement ». De plus, le cadre de référence de ce comité fait renvoi à la présentation et à l'approbation de propositions de nouvelles politiques.

4.80 Le chapitre 3 fait aussi des renvois au Conseil de gestion et aux questions dont il traite. Par exemple, il est question de « la gestion du personnel [et de] la détermination des effectifs nécessaires aux services publics ».

4.81 Nous sommes d'avis que l'un ou l'autre des comités nommés aurait dû participer plus tôt au processus décisionnel, ce qui aurait fait appel aux décisionnaires d'une manière que semble envisager le manuel et ajouté une structure plus officielle au processus. Pour appuyer une telle opinion, nous citons de nouveau le manuel, cette fois l'introduction du chapitre 3 : « Le système des comités du Conseil exécutif permet à un groupe de ministres d'examiner des sujets complexes ou spécialisés avant qu'ils ne soient présentés à l'ensemble du Conseil exécutif. Réunis en comité, les ministres peuvent discuter plus à fond d'une question, ce qu'ils ne pourraient faire si elle était soulevée uniquement à une réunion du Conseil exécutif. » À l'invitation du président, les membres compétents du personnel des organismes centraux et des ministères intéressés

possédant une expertise en matière de procédure établie ou dans un domaine particulier assistent aux réunions des comités; ils peuvent participer aux délibérations et aider à clarifier les points soulevés par les ministres.

Recommandation

4.82 Nous avons recommandé qu'il soit veillé à ce que tous les aspects du *Manuel des procédures : Présentation des documents du Conseil exécutif* soient suivis.

Établissement d'échéances

4.83 Selon le ministère, l'échéance globale pour l'achèvement des travaux nécessaires au projet a été fixée pour la deuxième moitié de janvier 2000. Le ministère a déclaré que l'échéance était serrée et que le temps dont on disposait pour franchir le processus décisionnel était court. L'importance de cette échéance pour le gouvernement était que l'annonce du PRAV devait permettre aux 1 700 employés admissibles de prendre une décision fondée sur leur propre situation, et non sur l'abolition de programmes ou la restructuration de ministères, qui devaient avoir lieu à une date ultérieure.

4.84 Le Conseil de gestion a pris une décision définitive le 19 janvier 2000. Bien qu'une échéance finale ait été établie, des dates repères provisoires n'ont pas été déterminées pour la période allant de la détermination du problème à la prise de la décision définitive. De tels points de repère sont utiles pour suivre les progrès d'un projet et cerner les situations où le projet n'obtient pas les résultats escomptés. Toutefois, nous admettons que, dans la situation qui nous occupe, étant donné le délai serré d'environ deux mois et demi avant la décision définitive, la possibilité d'établir des dates cibles provisoires était limitée.

Réponse du ministère

4.85 Le ministère a fourni la réponse suivante à notre rapport de vérification :

Nous tenons à réitérer d'importantes précisions apportées au début de votre travail. Nous avons tout d'abord réaffirmé quelle est la politique du gouvernement en matière de confidentialité des documents du Cabinet. La politique ne nous permet pas de fournir de tels documents à votre bureau. Bien que vous fassiez renvoi à cette limite sous la rubrique Conclusion sur le processus (page 5), ce n'est qu'à la page 14 que vous expliquez au lecteur que le gouvernement ne diffuse pas les documents du Cabinet. Nous sommes d'avis qu'il est essentiel de connaître ce point pour comprendre les constatations de la vérification et qu'il aurait dû être clairement énoncé dès le début à titre de facteur limitatif du processus de vérification. [Traduction.]

Nos observations

4.86 Le ministère a raison de déclarer que, dès le début, on nous a informés que les documents du Cabinet sont confidentiels. Cela ne nous a pas inquiétés, car nous pensions trouver à examiner quantité d'analyses et de documentation qui auraient servis à la préparation du rapport présenté

au Conseil de gestion. Malheureusement, comme le révèlent les résultats de notre vérification, nous n'avons eu que très peu de documents à examiner.

Réponse du ministère

4.87 *Vous prétendez que l'intention du PRAV aurait pu être réalisée par attrition. Le roulement de 880 personnes par année pour les 10 000 employés de la partie I des services publics ne suffit pas pour « rajeunir » les services publics. Le taux de roulement normal ne permet à peu près pas d'avancement et n'offre pas assez de débouchés pour que de nouvelles personnes puissent entrer dans les services publics. L'examen des programmes et services a exacerbé la situation, car nous devons trouver du travail pour les centaines d'employés touchés. Pour assurer la flexibilité nécessaire pour atteindre tous les objectifs [...], le gouvernement était prêt à laisser plus d'un millier de personnes de plus choisir de prendre leur retraite en vertu du PRAV.*

4.88 *Vous avez raison de signaler que le PRAV a accéléré les départs à la retraite sur le point de survenir et que la responsabilité de pourvoir aux postes clés devenus vacants et de tenir compte de l'expérience perdue est celle des ministères qui perdent du personnel ainsi. Si vous poussez cette logique, il apparaît aussi clairement que le PRAV a en fait donné aux ministères un préavis pouvant aller jusqu'à deux ans de nombreux départs à la retraite. Normalement, un tel délai d'exécution n'existe pas. Or, ce délai a permis d'élaborer des plans de relève fructueux qui, par définition, visent non seulement à déterminer des remplacements potentiels aux postes clés mais aussi à assurer la continuité de l'organisation en perfectionnant le talent de l'organisation.*

4.89 *Vous remettez en question l'hypothèse selon laquelle chaque départ à la retraite allait créer une vacance et entraîner des économies financières. De façon générale, chaque employé qui prend sa retraite est source d'économies, qu'on peut ensuite décider de réinvestir en partie ou en totalité. L'investissement dans le PRAV aboutit à des économies nettes; une partie de ces économies seront réinvesties dans le rajeunissement, les promotions et le placement des personnes réaffectées en raison de l'examen des programmes et services. [Traduction.]*

Nos observations

4.90 Nous admettons que, si des économies sont dépensées, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu d'économies. Il y a toutefois une différence considérable entre conserver les économies et dépenser les économies pour ce qui est des répercussions sur le total des dépenses ou sur l'excédent ou le déficit.

Réponse du ministère

4.91 *Nous avons souligné que, si la stratégie globale du gouvernement prévoyait des mises à pied, l'examen des programmes et des services et une main-d'œuvre vieillissante pourraient compromettre le rajeunissement. Ce point est reconnu dans l'énoncé de l'objectif : minimiser les répercussions de l'examen des programmes et des services sur les employés. Cet objectif vient du groupe de travail du Cabinet pour*

la réduction du gaspillage, qui était le comité du Cabinet chargé de l'examen des programmes et des services. Ce comité, composé de ministres qui faisaient aussi partie du Conseil de gestion, se préoccupait des répercussions potentielles qu'auraient des mises à pied sur les employés. Le travail du comité a commencé bien avant que le Conseil de gestion décide de mettre le PRAV en œuvre. En conséquence, comme un des objectifs était de réduire les mises à pied au minimum, il restait deux solutions de rechange réalisables pour atteindre les deux autres objectifs. [Traduction.]

Nos observations

4.92 Comme nous l'avons déclaré plus tôt, notre objectif pour cette vérification était d'examiner le processus décisionnel et de déterminer si les étapes appropriées ont été suivies dans la prise de la décision d'instaurer le programme de retraite anticipée. Bien que le processus d'autorisation des problèmes et des objectifs soit important, nous n'avons pas pu établir que certaines parties du processus avaient effectivement eu lieu.