



# Faits saillants



## Rapport annuel 2010-2011

Octobre 2011

*La Commission de la fonction publique (CFP) est un organisme indépendant qui relève du Parlement. Elle est responsable de protéger l'intégrité du système de dotation dans la fonction publique de même que l'impartialité politique de la fonction publique. De plus, la CFP recrute des Canadiens qualifiés provenant de partout au pays.*

Le Rapport annuel 2010-2011 de la Commission de la fonction publique (CFP) porte sur la cinquième année d'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), entrée en vigueur en décembre 2005. Il offre un aperçu des activités d'embauche et de dotation menées au sein des organisations assujetties à la LEFP en 2010-2011, et présente une évaluation globale du système de dotation, laquelle repose notamment sur les activités de surveillance de la CFP. Il fait également état de la situation de l'impartialité politique dans la fonction publique.

En 2010-2011, la fonction publique a connu une croissance pratiquement nulle (0,3 %) et une baisse dans les activités d'embauche. Au cours des trois exercices qui ont précédé 2010-2011, l'effectif assujetti à la LEFP a augmenté en moyenne de 8 000 personnes par exercice, ce qui correspond à un taux de croissance annuel de 4,0 %. Le nombre de personnes employées par les organisations assujetties à la LEFP est demeuré pratiquement inchangé en 2010-2011 par rapport à l'exercice précédent. Ces organisations comptaient un effectif total de 216 709 personnes en mars 2011.

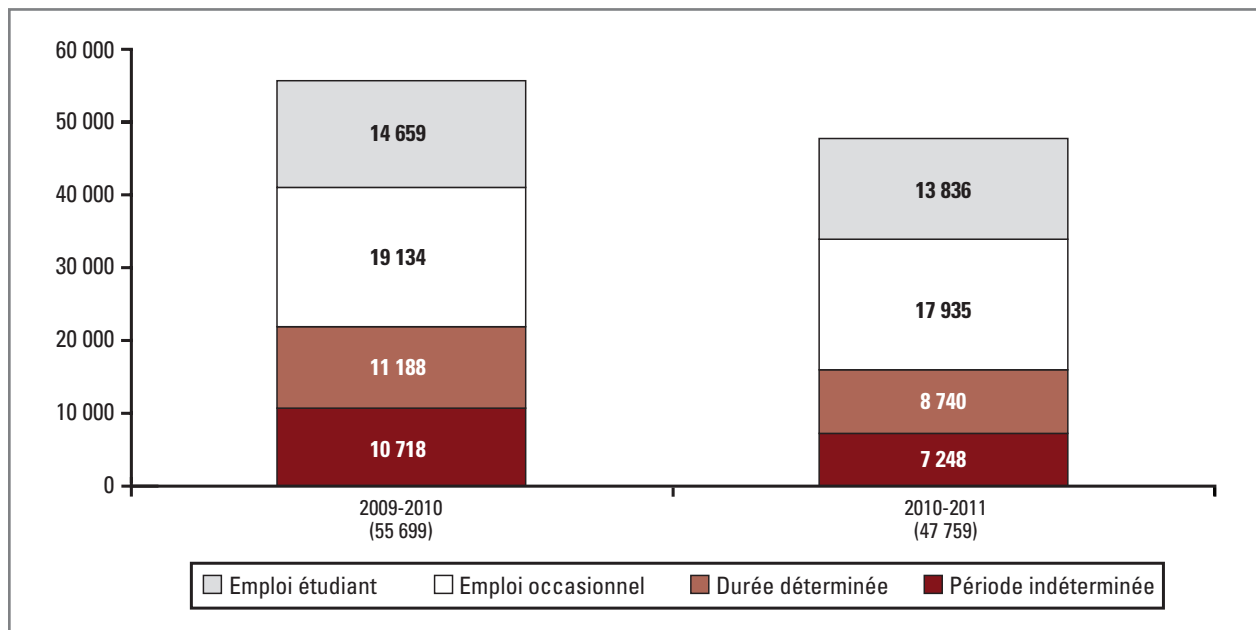
## Activités globales d'embauche et de dotation

Il y a eu moins d'activités d'embauche et de dotation, en 2010-2011, qu'au cours de chacun des quatre exercices précédents. Ces réductions ont eu une incidence sur l'embauche de nouveaux fonctionnaires, de même que sur la mobilité, la croissance et la composition de l'effectif global qui est régi par la LEFP s'en sont également ressenties.

En 2010-2011, 47 759 personnes ont été embauchées à la fonction publique, soit 14,3 % de moins qu'en 2009-2010. Cette baisse était généralisée au sein des organisations assujetties à la LEFP. Quelque 30 des 39 organisations ayant embauché au moins 100 personnes à la fonction publique en 2010-2011 ont réduit leurs activités d'embauche.

Ce sont les activités d'embauche à la fonction publique pour une période indéterminée qui ont affiché la baisse la plus importante en 2010-2011. En effet, 7 248 nominations ont été effectuées durant cet exercice, par rapport à 10 718 en 2009-2010. De même, les activités d'embauche pour une période indéterminée représentaient une plus petite portion que toutes les activités d'embauche réalisées au cours de cet exercice (15,2 %) qu'en 2009-2010 (19,2 %), après avoir atteint un sommet de 22,4 % en 2008-2009. L'embauche pour une durée déterminée a également diminué considérablement en 2010-2011, une baisse de 21,9 % par rapport à 2009-2010.

## Activités d'embauche en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, selon la durée d'emploi et l'exercice financier



Source : Dossiers de la Commission de la fonction publique sur les activités d'embauche et de dotation

Les baisses observées dans les activités d'embauche visant les employés occasionnels et les étudiants ont été moins prononcées. Le nombre d'embauche d'employés occasionnels est passé à 17 935 en 2010-2011, tandis que le nombre d'embauches d'étudiants, après avoir connu une hausse continue pendant cinq exercices consécutifs, est passé à 13 836.

Le nombre de nouveaux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée âgés de moins de 35 ans, a chuté de 27,7 % entre 2009-2010 et 2010-2011, passant de 9 124 à 6 590. Cette diminution a donc contribué à réduire, pour la première fois en 10 ans, le nombre de fonctionnaires faisant partie de ce groupe démographique.

Les activités d'embauche externe à la fonction publique ont connu un recul dans la plupart des régions du pays en 2010-2011. Ce recul a toutefois été moins marqué (10,2 %) dans la région de la capitale nationale (RCN) en comparaison des autres régions (17,3 %). Par conséquent, l'effectif assujéti à la LEFP dans la RCN a connu une légère croissance (1,6 %), tandis que celui des autres régions a subi une faible réduction (0,7 %).

## Évaluation globale

### Mérite

La CFP a conclu que, dans l'ensemble, le mérite est respecté dans les nombreuses activités de dotation qui ont cours dans l'administration publique centrale. Les résultats des vérifications de la CFP indiquent en effet que les gestionnaires respectent davantage le principe du mérite. De plus, les organisations continuent d'améliorer leur gestion de la dotation. La plupart des organisations disposent en effet d'instruments de subdélégation ainsi que de plans de ressources humaines liés aux stratégies de dotation appropriées.

Toutefois, comme le montrent également les résultats de ses travaux de vérification, il continue d'y avoir une petite proportion de cas où le mérite n'est pas respecté. Cette réalité est généralement attribuable à des erreurs, à des omissions ou à une conduite irrégulière. En outre, les cas où le respect du mérite ne peut être démontré par l'organisation, dans le dossier de dotation ou d'autres registres organisationnels, sont encore trop nombreux.

## *Impartialité politique*

L'impartialité politique est une valeur fondamentale énoncée dans la LEFP. Elle signifie que les fonctionnaires doivent être nommés sans aucune influence politique et qu'ils doivent exercer leurs fonctions de façon impartiale sur le plan politique et être perçus comme agissant ainsi.

À la lumière des résultats de ses activités menées en 2010-2011, la Commission continue de croire que des efforts supplémentaires sont requis pour assurer la protection adéquate de cette valeur fondamentale du système.

En 2010-2011, la CFP a entrepris une analyse des données tirées de son sondage sur la dotation pour déterminer dans quelle mesure les fonctionnaires sont conscients de leurs droits et responsabilités liés à leur participation à des activités politiques telles que définies par la LEFP. S'il y a eu des améliorations à cet égard, il n'en demeure pas moins qu'un nombre considérable de fonctionnaires ne sont toujours pas bien informés de leurs droits et responsabilités liés aux activités politiques. En effet, 37 % des fonctionnaires ont indiqué qu'ils n'étaient que très peu informés de ces droits et responsabilités, voire pas du tout. La Commission estime que ce manque de connaissances pose un risque pour l'impartialité politique de la fonction publique, à la fois réelle et perçue.

Au cours des dernières années, la CFP n'a reçu aucune allégation d'influence politique en matière de dotation. Toutefois, en 2010-2011, elle a lancé plusieurs enquêtes sur des nominations à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Ces enquêtes visent à déterminer si les nominations à l'Agence étaient indépendantes de toute influence politique, fondées sur le mérite et exemptes d'erreurs, d'omissions ou de conduite irrégulière, selon les termes de la LEFP. La CFP s'attend à terminer ces enquêtes au cours de l'exercice financier 2011-2012, après quoi elle fera état des résultats.

## *Valeurs directrices*

Dans l'ensemble, les activités de surveillance menées par la CFP en 2010-2011 indiquent que les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité étaient mieux respectées dans la prise de décisions en matière de nomination. En particulier, la Commission est ravie

de constater que l'accessibilité aux postes pour une période indéterminée à la fonction publique fédérale continue de s'améliorer. Un autre indicateur d'amélioration sur le plan de l'accessibilité est la diminution de la durée des nominations intérimaires donnant lieu à une promotion et celle du nombre de processus non annoncés utilisés aux fins de nomination intérimaire.

Toutefois, la CFP continue de s'inquiéter de la perception des fonctionnaires à l'égard de la justice dans l'ensemble du processus de dotation. Près d'un quart des fonctionnaires ont toujours l'impression que le processus dans son ensemble n'est pas du tout juste, ou n'est juste que dans une certaine mesure. La Commission craint également qu'une chute continue du taux de nominations externes de personnes handicapées n'ait à long terme des conséquences néfastes sur la représentation de ce groupe dans la fonction publique.

## *Mesures correctives*

Dans tout système de dotation, il est essentiel de disposer d'un ensemble intégré de mécanismes permettant la correction des erreurs, le cas échéant. Selon la vision énoncée dans la LEFP, les pouvoirs liés aux nominations, à la prise de mesures correctives et à la révocation des nominations internes sont délégués de façon à assurer la souplesse du système et le règlement rapide des problèmes, dans la mesure du possible.

Les administrateurs généraux ont un rôle important à jouer dans la prise de mesures correctives. Ils se voient déléguer le pouvoir de prendre des mesures correctives et de révoquer des nominations si, après enquête, ils estiment qu'une erreur, une omission ou une conduite irrégulière a influé sur le processus de nomination interne.

Des éléments probants indiquent que les administrateurs généraux mènent plus d'enquêtes de ce type qu'auparavant. De plus, ils ont recours à divers mécanismes officiels et informels, comme le système de gestion informelle des conflits ou la fonction d'ombudsman, pour régler les questions découlant des processus de nomination internes.

Une enquête s'impose en cas d'incertitude liée aux faits survenus et pour déterminer les mesures correctives à recommander pour résoudre les problèmes constatés dans le cadre d'une mesure de

dotation. Le fait de ne pas donner suite aux résultats d'une enquête ou de ne pas prendre les mesures correctives nécessaires est injuste à l'égard des fonctionnaires. Cette conduite porte donc atteinte à la vision du système de dotation véhiculée par la *Loi*.

La vérification de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) réalisée par la CFP en 2009 a permis de constater que l'organisation devait améliorer ses pratiques de dotation. Elle a également permis de déceler des lacunes dans les mécanismes de résolution des problèmes potentiels liés à certains processus. À la suite de cette vérification, la CFP et la CISR ont conclu une entente, laquelle prévoyait que la CFP continuerait à vérifier les nominations effectuées par la CISR pendant une période d'un an. De plus, la CISR acceptait que la CFP mène enquête sur tout processus de nomination interne signalé au cours de la vérification. La CISR a, par la suite, indiqué qu'elle n'approuvait pas la procédure d'enquête de la Commission ni les conclusions et les mesures correctives proposées dans la majorité des enquêtes menées. Par conséquent, la CFP formule actuellement des recommandations visant à faire en sorte que les enquêtes internes et les mesures correctives relèvent désormais de la CFP plutôt que de l'administrateur général de la CISR.

## Mérite et impartialité politique dans un contexte de contraintes budgétaires

Étant donné qu'une période de contraintes budgétaires s'annonce dans l'administration publique, des pressions s'exerceront sur le système de dotation. De ce fait, le rôle joué par la CFP dans la protection indépendante de l'intégrité de ce système et de l'impartialité politique de la fonction publique continuera d'occuper une place prépondérante.

Les résultats des compressions budgétaires effectuées à ce jour se font déjà sentir dans les activités d'embauche et de dotation au sein de la fonction publique. En effet, ces activités ont connu une réduction marquée en 2010-2011, puisqu'elles ont chuté de 14,8 % par rapport à l'exercice financier précédent. L'Examen stratégique et fonctionnel annoncé pour 2011-2012 contribuera certainement à réduire davantage le nombre d'activités d'embauche et de dotation et, par le fait même, le nombre de

possibilités de déplacements latéraux et ascendants. Les contraintes budgétaires signifient également que les organisations devront réaliser des gains d'efficacité en modifiant leur mode de fonctionnement.

Cette situation entraînera une pression accrue sur le système. Il faudra d'autant plus veiller à ce que les valeurs fondamentales et les valeurs directrices soient respectées. Ainsi, une meilleure planification, l'utilisation appropriée de l'effectif permanent et temporaire, la gestion efficace des bénéficiaires de priorité, et le recrutement ciblé continu, deviendront indispensables.

### *Planification intégrée de la totalité des effectifs*

Dans le contexte budgétaire actuel de la fonction publique, qui devrait se poursuivre à moyen terme, les gestionnaires et leur organisation seront davantage appelés à avoir recours à l'embauche d'employés temporaires pour satisfaire à certaines exigences opérationnelles. Les employés temporaires peuvent être des travailleurs occasionnels, des étudiants, des travailleurs temporaires et des consultants. L'adoption d'une telle stratégie pour atteindre leurs objectifs organisationnels est légitime. Toutefois, dans le contexte de la fonction publique, le choix de recourir à l'embauche de personnel temporaire doit toujours tenir compte de la nécessité de respecter les valeurs fondamentales énoncées dans la LEFP, soit le mérite et l'impartialité politique, de même que les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. C'est pourquoi il est important que les gestionnaires visent une utilisation appropriée de tout l'effectif permanent et temporaire, et assurent une meilleure planification au moment de prendre des décisions relatives à leurs stratégies de ressourcement, en vue de répondre à des besoins futurs.

### *Administration des priorités*

Un bénéficiaire de priorité est une personne qui a le droit, aux termes de la LEFP et du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), d'être nommée avant quiconque à tout poste vacant dans la fonction publique, lorsqu'elle possède les qualifications essentielles pour le poste. La CFP est chargée de veiller au respect des droits de priorité.

Selon la LEFP et le REFP, parmi les bénéficiaires de priorité de nomination, on compte les



fonctionnaires en congé autorisé dont le poste a été doté pour une période indéterminée par un remplaçant, les fonctionnaires qui sont devenus handicapés, les membres des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada qui ont été libérés ou renvoyés pour des raisons médicales et les fonctionnaires déclarés excédentaires ou mis en disponibilité.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada surveille l'application des dispositions sur le réaménagement des effectifs enchâssées dans les annexes des conventions collectives. Toutefois, les fonctionnaires qui perdent leur poste en raison d'un réaménagement des effectifs peuvent bénéficier d'une priorité d'employé excédentaire. Voilà pourquoi toute hausse des activités visées par un tel exercice au sein des organisations se traduit forcément par une augmentation du nombre de fonctionnaires bénéficiant d'une priorité d'employé excédentaire dans le Système de gestion de l'information sur les priorités (SGIP). Outre le fait qu'elle s'occupe de l'administration du SGIP, la CFP offre également conseils et orientation aux organisations devant évaluer les fonctionnaires qui pourraient être déclarés excédentaires ou mis en disponibilité.

Au cours de l'exercice 2010-2011, la CFP a entrepris l'évaluation du programme d'administration des priorités afin de s'assurer de son efficacité. Compte tenu du fait que le gouvernement entend continuer à imposer des contraintes budgétaires, il apparaît de plus en plus important de garantir l'efficacité du programme. L'évaluation a permis de relever les besoins suivants :

- La nécessité pour la CFP et les organisations de renforcer leur capacité en matière d'administration des priorités, notamment en précisant les rôles et responsabilités, et en offrant plus de possibilités de formation pour assurer la transmission de renseignements, de conseils et de présentations de candidatures cohérents.
- La nécessité de trouver des mécanismes permettant de s'assurer que le programme d'administration des priorités n'est pas utilisé pour régler des questions de rendement des fonctionnaires.
- La nécessité d'exercer une surveillance accrue garantissant que les inscriptions ont lieu en temps opportun, que les présentations ne sont

pas trop générales, que les évaluations sont justes, qu'une rétroaction appropriée est fournie et que les bénéficiaires de priorité répondent de façon rapide et appropriée lorsque leur candidature est présentée à un employeur et que des offres d'emploi leur sont proposées.

- La nécessité d'étudier les possibilités pour offrir des mécanismes appropriés aux bénéficiaires de priorité qui estiment avoir subi un traitement injuste.

En outre, la CFP a effectué une analyse sur la prise en considération des droits de priorité au sein de la fonction publique, en se fondant sur les résultats énoncés dans des rapports de vérification qui ont été déposés en 2010 et 2011. Cette analyse visait à déterminer si les organisations prenaient en compte la candidature des bénéficiaires de priorité avant de procéder à une nomination. L'analyse se fondait sur 833 nominations effectuées par 19 organisations vérifiées. Elle a permis de constater que pour environ 89 % des nominations vérifiées, les bénéficiaires de priorité avaient été pris en considération avant que la nomination ne soit effectuée. Toutefois, la vérification a également fait ressortir des problèmes ou des erreurs dans près de 11 % des nominations vérifiées (89 sur 833). Par exemple, dans certains cas, l'organisation n'avait pas obtenu de numéro d'autorisation en matière de priorité avant la date de nomination. La CFP est d'avis que de telles pratiques pourraient compromettre les valeurs directrices et limiter l'accès des bénéficiaires de priorité aux possibilités d'emploi.

Au cours de la prochaine année, la CFP mettra en place diverses mesures, notamment la conception de nouveaux outils, pour s'assurer que le programme d'administration des priorités et le SGIP répondent aux besoins des administrateurs généraux et de leur organisation.

### *Recrutement*

En dépit de la présente période de contraintes budgétaires, la nécessité d'offrir des programmes et services à la population canadienne ne diminuera pas pour autant. Par conséquent, le besoin d'une fonction publique professionnelle composée de personnes hautement qualifiées reste tout aussi actuel. Dans cette optique, il sera important de garder à l'esprit les leçons tirées de l'examen des programmes du milieu des années 1990, où une compression semblable des dépenses a eu lieu.

Les initiatives de réaménagement des effectifs adoptées pendant cette période ont grandement modifié le profil de la fonction publique, notamment en ce qui a trait à la structure des générations et à la composition des groupes professionnels. Ces initiatives ont également contribué à des pénuries dans certains groupes professionnels et domaines de compétence clés.

Selon la Commission, pour éviter de reproduire les erreurs du passé, il faut poursuivre le recrutement ciblé. Ainsi, on doit s'assurer, en priorité, que les bonnes personnes, celles qui possèdent les capacités et les compétences nécessaires, sont en poste pour produire les résultats attendus par les Canadiens. Pour ce faire, les organisations devront veiller à ce que leurs initiatives de recrutement soient menées en fonction des compétences qu'elles estiment nécessaires pour l'avenir, et s'assurer d'adopter une planification hautement intégrée et rigoureuse des stratégies de ressourcement. Pour sa part, la CFP continuera d'élaborer des approches de recrutement toujours plus ingénieuses pour combler les nouveaux besoins des organisations dans un contexte où elles adoptent de nouveaux modèles opérationnels.

## Prochaines étapes

Il est vrai que la fonction publique traverse une période de croissance nulle et qu'elle pourrait se diriger vers une période de croissance négative. Cependant, le rôle essentiel qu'elle joue dans l'offre de programmes et services à la population canadienne et dans la prestation de conseils spécialisés et objectifs à l'intention des ministres ne sera pas appelé à diminuer. De plus, les valeurs fondamentales énoncées dans la LEFP, soit le mérite

et l'impartialité politique, et les valeurs directrices établies dans les lignes directrices de la CFP seront plus importantes que jamais.

La CFP continuera de collaborer avec les parlementaires, les administrateurs généraux, les organisations, les agents négociateurs et les autres intervenants pour veiller à ce que le système de dotation s'adapte au contexte opérationnel et budgétaire en évolution, et à ce que les valeurs fondamentales et les valeurs directrices soient toujours respectées. Ce faisant, la CFP s'appuiera sur les recommandations formulées dans son rapport spécial au Parlement pour examiner les trois questions suivantes, qui exigent une attention continue :

- Améliorer l'efficacité du système de dotation;
- Améliorer la démarche visant à protéger l'impartialité politique de la fonction publique;
- Renforcer la gouvernance et les opérations de la Commission.

Le président du Conseil du Trésor devrait déposer un rapport présentant les résultats de l'examen législatif de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en 2011-2012. La CFP donnera alors suite aux recommandations qui seront formulées.

Enfin, la CFP s'engage à appuyer une transition harmonieuse vers la constitution d'une nouvelle commission au cours des prochains mois, de même qu'à veiller à ce que la population canadienne puisse continuer de compter sur une fonction publique professionnelle, au sein de laquelle les valeurs fondamentales du mérite et de l'impartialité politique sont protégées de façon indépendante.