



Vérification du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant et des nominations subséquentes effectuées au moyen des mécanismes d'intégration

Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada

Mai 2009



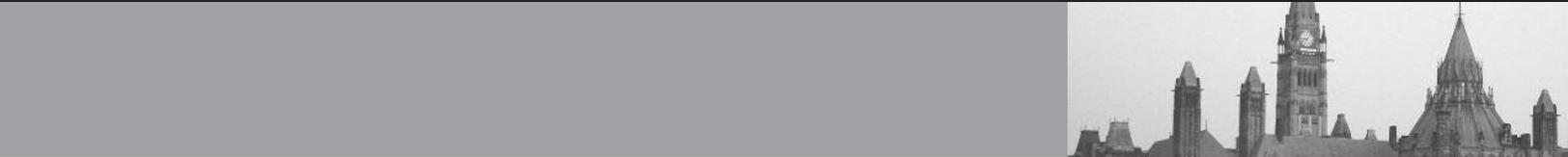
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également accessible sur notre
site Web à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue SC3-139/2009
ISBN 978-0-662-06786-3

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2009



Vérification du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant et des nominations subséquentes effectuées au moyen des mécanismes d'intégration

Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada

Mai 2009

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification de la Commission de la fonction publique du Canada.

Table des matières

Résumé	3
Introduction	6
Contexte	6
<i>Le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant.....</i>	<i>6</i>
<i>Nominations subséquentes d'anciens participants au Programme fédéral d'expérience de travail étudiant au moyen des mécanismes d'intégration.....</i>	<i>9</i>
Objectifs et étendue de la vérification	10
Observations et recommandations visant le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant	12
Non-respect de l'exigence relative aux plans d'apprentissage.....	12
Un petit nombre de nominations effectuées dans le cadre du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant, jugées insatisfaisantes, ont soulevé des préoccupations quant au respect des valeurs du programme, des exigences législatives et des exigences des lignes directrices	13
<i>Un petit nombre de dossiers du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant comportaient des preuves de préjumelage</i>	<i>13</i>
<i>Nominations inappropriées dans le cadre du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant</i>	<i>15</i>
Aspects des processus de sélection et de nomination du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant nécessitant des améliorations	16
Autres exigences que la nouvelle plateforme électronique du Système de ressourcement de la fonction publique aurait permis d'adresser	17
<i>Admissibilité au programme</i>	<i>17</i>
<i>Lignes directrices sur la sélection et la nomination</i>	<i>18</i>
<i>Rôles et responsabilités.....</i>	<i>18</i>
Observations et recommandations visant les mécanismes d'intégration.....	20
Plus d'un tiers des nominations et des processus de nomination au moyen des mécanismes d'intégration étaient insatisfaisants	20
Aspects des processus de nomination menés au moyen des mécanismes d'intégration nécessitant des améliorations	22
D'autres exigences pour les processus de nomination effectués au moyen des mécanismes d'intégration n'étaient pas respectées	23
Les dossiers des nominations effectuées au moyen des mécanismes d'intégration ne contenaient pas une documentation suffisante et appropriée	23
Les nominations effectuées au moyen des mécanismes d'intégration ne faisaient pas partie des plans de ressources humaines des organisations	24
Les organisations ayant fait l'objet de la présente vérification effectuaient un suivi des nominations, mais peu d'entre elles en assuraient la surveillance.....	25

assuré le suivi du nombre de nominations effectuées au moyen des mécanismes d'intégration, peu d'entre elles ont surveillé les décisions relatives à la sélection et à la nomination afin de s'assurer qu'elles respectaient le cadre législatif et les valeurs de nomination.

10. Les administrateurs généraux des organisations ayant fait l'objet de la vérification ont eu l'occasion de prendre connaissance des résultats et de les commenter.

Introduction

Contexte

Le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant

11. En vertu de son mandat, la Commission de la fonction publique (CFP) est responsable du recrutement et de la présentation, y compris le réemploi, de tous les candidats aux programmes d'emploi pour étudiants désignés par le Conseil du Trésor du Canada (CT), à moins d'indication contraire dans la description des programmes. Le *Décret concernant les programmes d'embauche des étudiants* et le *Règlement concernant les Programmes d'embauche des étudiants* actuels sont entrés en vigueur en 1997; ils excluent les étudiants de l'application de l'ancienne (et de l'actuelle) *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), à l'exception des dispositions sur la citoyenneté dans les paragraphes 16(4) et 17(4) de l'ancienne LEFP. Par conséquent, les personnes recrutées dans le cadre des programmes d'emploi pour étudiants sont nommées à la fonction publique en vertu du *Règlement concernant les Programmes d'embauche des étudiants* de la CFP, des conditions et des lignes directrices connexes de la CFP.
12. Les ministères et les organismes doivent également gérer tout programme d'embauche d'étudiants conformément à la Politique sur l'embauche des étudiants du CT et aux conditions d'emploi connexes. Celles-ci décrivent entre autres les objectifs du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant (PFETE), ainsi que les conditions d'admissibilité, comme le statut d'étudiant.
13. L'objectif de la Politique sur l'embauche des étudiants du CT est d'offrir aux étudiants des débouchés d'emploi qui :
 - enrichiront leurs programmes d'études;
 - les aideront à payer leurs études et les inciteront à terminer leurs études;
 - développeront leurs compétences relatives à l'employabilité et amélioreront leur capacité à trouver de bons emplois au terme de leurs études;
 - leur donneront un aperçu des possibilités d'emploi futures;
 - les aideront à évaluer leurs choix de carrière dans la fonction publique fédérale.

Un étudiant embauché à la fonction publique dans le cadre du PFETE durant une période d'affectation qui dure en général trois mois peut gagner de 5 300 \$ à 13 000 \$, selon la région où il se trouve et le niveau de scolarité.

14. En 2006-2007, 71 402 étudiants ont soumis leur candidature au PFETE. De ce nombre, 56 162 ont été présentés à des organisations gouvernementales, donnant lieu à 9 574 nominations initiales et renominations. De plus, environ 23 % de tous les étudiants participant au PFETE étaient par la suite nommés à un poste pour une durée déterminée (poste de durée déterminée) ou indéterminée (poste permanent) à la fonction publique fédérale. En outre, 7 % de tous les nouveaux employés embauchés à la fonction publique étaient d'anciens participants au PFETE

pendant la période de 3 ans qui s'étend du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2008. La participation au programme a augmenté, passant de 5 613 en 1998-1999 à 9 810 en 2007-2008. Le **tableau 1** illustre le nombre de nominations initiales et de renominations effectuées dans le cadre du PFETE pour les exercices allant d'avril 1998 à mars 2008.

Tableau 1 : Nombre de nominations initiales et de renominations dans le cadre du PFETE par année financière

Année financière	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Nombre total de nominations	5 613	7 707	8 227	8 108	6 696	6 460	6 556	8 581	9 574	9 810

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

15. Pour être admissible à une nomination dans le cadre du PFETE, un candidat doit respecter les conditions suivantes :

- il doit être inscrit en tant qu'étudiant à temps plein dans un établissement d'enseignement secondaire ou postsecondaire accrédité;
- il doit être reconnu comme ayant le statut d'étudiant à temps plein par l'établissement d'enseignement;
- il doit retourner aux études à temps plein pour le prochain trimestre scolaire.

Sont également admissibles les personnes suivantes :

- les étudiants ayant le statut à temps plein reconnus par leur établissement d'enseignement comme ayant un handicap physique et/ou de nature affective;
- les étudiants adultes qui participent à des programmes de formation et de recyclage au niveau secondaire, administrés par un établissement scolaire.

Les étudiants qui terminent la dernière année de leur programme et qui n'ont pas l'intention de reprendre leurs études à temps plein sont admissibles à un emploi à temps partiel jusqu'à ce qu'ils soient diplômés. Les gestionnaires doivent veiller à ne pas prolonger l'emploi des étudiants qui en sont à leur dernière année d'études une fois qu'ils sont diplômés.

16. Le *Règlement concernant les Programmes d'embauche des étudiants* de la CFP, établi en vertu de l'ancienne LEFP, exige que les personnes nommées dans le cadre d'un programme pour étudiants possèdent les compétences requises pour le travail à accomplir. Le règlement permet aux administrateurs généraux de nommer une personne dans le cadre d'un programme d'emploi pour étudiants, sous réserve des conditions prescrites par la CFP, c'est-à-dire que la sélection et la nomination soient effectuées en respectant les valeurs du PFETE que sont la justice, l'équité, la transparence et la compétence.

17. Pour l'ensemble des organisations et des régions, l'unique source de présentations de candidats est le répertoire général du PFETE de la CFP. Lorsqu'un gestionnaire a l'intention d'embaucher un étudiant dans le cadre du PFETE, il présente une demande à la CFP en précisant les compétences requises pour le travail à accomplir. La CFP effectue une recherche aléatoire dans son répertoire général, en se fondant sur les compétences mentionnées par le gestionnaire d'embauche. Elle s'efforce ensuite de présenter environ cinq demandes sélectionnées de façon aléatoire à examiner pour chaque poste à pourvoir. Le gestionnaire doit examiner les demandes et vérifier les conditions d'admissibilité, comme le statut d'étudiant. Le gestionnaire évalue alors les compétences des candidats présentés. Le gestionnaire est également chargé d'informer les candidats non retenus des résultats du processus. La CFP reçoit les résultats et clôt le dossier. Parallèlement, le gestionnaire prépare une lettre d'offre à l'intention du candidat retenu. De plus, conformément aux exigences de la politique du CT, les gestionnaires doivent préparer un plan d'apprentissage pour l'étudiant.
18. En 2003, la CFP a publié une étude intitulée « Programme fédéral d'expérience de travail étudiant ». L'étude a mis en lumière des problèmes potentiels comme le préjumelage par le gestionnaire d'embauche, c'est-à-dire le contournement du système afin de nommer un étudiant choisi au préalable. L'étude a rapporté un taux de préjumelage atteignant 19 %, en signalant toutefois que la méthodologie utilisée ne permettait pas d'obtenir une estimation exacte. Dans la présente vérification, nous avons utilisé une méthodologie différente qui nous a permis d'évaluer de façon exacte la fréquence du préjumelage au sein de l'effectif des personnes nommées pour la première fois dans le cadre du PFETE.
19. À la suite de la publication de l'étude en 2003, la CFP a adressé une lettre aux chefs des Ressources humaines (RH) pour les informer des résultats de l'étude et souligner la nécessité de suivre les lignes directrices établies en matière d'embauche dans le cadre du PFETE. La CFP a aussi envoyé une lettre aux administrateurs généraux pour leur rappeler qu'il leur incombe de veiller à ce que toutes les embauches effectuées dans le cadre du PFETE soient conformes aux valeurs ainsi qu'aux objectifs et aux procédures des programmes d'emploi pour étudiants. De plus, la CFP a apporté des changements à la structure de la technologie au moyen de laquelle elle administre les programmes étudiants. En effet, en novembre 2007, le répertoire général du PFETE a été transféré à la plateforme électronique du Système de ressourcement de la fonction publique (SRFP). L'objectif du transfert était d'offrir un PFETE plus efficace et rationalisé, ainsi qu'un certain nombre d'améliorations pour les gestionnaires et les étudiants.

Nominations subséquentes d'anciens participants au Programme fédéral d'expérience de travail étudiant au moyen des mécanismes d'intégration

20. Le Cadre de nomination de la CFP comprend les lignes directrices en matière de nomination, l'instrument de délégation et le cadre de responsabilisation. Le but du Cadre de nomination est de fournir un régime souple pour gérer les ressources humaines et pour guider les administrateurs généraux dans la mise sur pied de systèmes de nomination qui sont adaptés aux besoins de chaque organisation.
21. Par l'entremise d'un Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé, la CFP a délégué la plupart de ses pouvoirs de nomination aux administrateurs généraux. L'IDRN désigne les pouvoirs de nomination et les pouvoirs liés aux nominations qui sont délégués, les pouvoirs qui peuvent être subdélégués ainsi que les conditions relatives à la délégation, et détermine la façon dont l'administrateur général doit rendre des comptes. C'est la CFP qui demeure en définitive responsable envers le Parlement de l'intégrité de telles nominations.
22. Dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués, les administrateurs généraux doivent respecter les valeurs de nomination fondamentales que sont le mérite et l'impartialité, ainsi que les valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité. Ils doivent également s'assurer que les décisions concernant les nominations respectent les exigences de la LEFP, le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), le Cadre de nomination de la CFP, les politiques du CT et tous les autres textes réglementaires connexes, comme la *Loi sur les langues officielles*.
23. Conformément à la LEFP, au *Règlement concernant les Programmes d'embauche des étudiants* et au Cadre de nomination de la CFP, les ministères et organismes peuvent nommer d'anciens participants à des programmes d'emploi pour étudiants à des postes de durée déterminée ou indéterminée au moyen du processus accéléré appelé « mécanisme d'intégration ». Ceux-ci facilitent la nomination d'anciens participants au PFETE ou celle de participants à d'autres programmes d'emploi pour étudiants désignés par le CT à la fonction publique après qu'ils ont obtenu leur diplôme.
24. L'intégration peut s'effectuer au moyen d'un processus de nomination interne annoncé ou d'un processus de nomination externe non annoncé.
 - Dans un processus de nomination interne annoncé, conformément à la LEFP et au *Règlement concernant les Programmes d'embauche des étudiants*, les étudiants admissibles peuvent présenter une demande si le processus inclut les étudiants dans la zone de sélection.
 - Dans un processus de nomination externe non annoncé, les lignes directrices en matière de choix du processus de nomination de la CFP soutiennent que les administrateurs généraux doivent établir et communiquer des critères concernant l'utilisation de tels processus. Les organisations peuvent inclure l'intégration comme l'un de leurs critères

pour les processus non annoncés. Les lignes directrices exigent une justification fondée sur un plan organisationnel de RH. En outre, la justification doit démontrer en quoi le processus respecte les valeurs de nomination fondamentales que sont le mérite et l'impartialité ainsi que les valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité.

Dans les deux cas cependant, l'ancien participant au PFETE doit faire l'objet d'une évaluation complète en regard de l'énoncé des critères de mérite. S'il est jugé qualifié, le candidat doit alors satisfaire aux conditions d'emploi. C'est seulement ensuite que l'on peut procéder à la nomination.

Objectifs et étendue de la vérification

25. Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer si :
 - les ministères et organismes nommaient les étudiants dans le cadre du PFETE conformément à la LEFP, au *Règlement concernant les Programmes d'embauche des étudiants* de la CFP, à la Politique sur l'embauche des étudiants du CT et aux conditions et lignes directrices connexes;
 - les nominations subséquentes, effectuées au moyen des mécanismes d'intégration de diplômés qui étaient d'anciens étudiants nommés dans le cadre du PFETE, l'avaient été conformément à la LEFP, au REFP, aux lignes directrices en matière de nomination de la CFP, aux critères organisationnels relatifs aux processus de nomination non annoncés, et aux autres textes réglementaires;
 - les ministères et organismes disposaient d'un cadre adéquat pour planifier et surveiller les nominations subséquentes effectuées au moyen des mécanismes d'intégration de diplômés ayant déjà participé au PFETE, afin d'assurer l'utilisation appropriée des mécanismes d'intégration.
26. La vérification portait sur un échantillon de 11 organisations fédérales assujetties à la LEFP. Les activités de vérification comprenaient des entrevues avec les conseillers en RH et les gestionnaires de l'entité impliqués dans des activités d'embauche liées au PFETE, ainsi qu'avec toutes autres parties susceptible de fournir des renseignements pertinents. Nous avons également examiné les documents portant sur les plans, les politiques, les programmes, les processus et les rapports des organisations. Nous avons mené deux enquêtes afin de recueillir les données auprès des étudiants et des gestionnaires d'embauche. En tout, 400 gestionnaires et 400 étudiants ont participé aux enquêtes.
27. Les étudiants peuvent être nommés plus d'une fois dans le cadre du PFETE. Nous avons examiné un échantillon de 250 nominations de candidats sélectionnés et nommés pour la première fois dans le cadre du PFETE, pour la période allant du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007. L'échantillon représentatif des nominations effectuées dans le cadre du PFETE est un échantillon aléatoire stratifié non proportionnel; les résultats sont donc pondérés de manière à refléter l'effectif total de 2 728 étudiants nommés pour la première fois dans le cadre du PFETE.

Afin d'examiner les dossiers des nominations initiales d'étudiants effectuées dans le cadre du PFETE qui n'ont peut-être pas été présentés à partir du répertoire général de la CFP, nous avons examiné un échantillon supplémentaire de 55 dossiers.

28. Nous avons également effectué un examen et une analyse des dossiers de dotation de 42 nominations subséquentes effectuées au moyen des mécanismes d'intégration d'étudiants ayant déjà participé au PFETE. De plus, nous avons examiné un échantillon déterminé supplémentaire de 108 dossiers provenant des bureaux régionaux de la CFP afin d'analyser le contenu des directives écrites fournies aux gestionnaires d'embauche.
29. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter la section **À propos de la vérification** à la fin du présent rapport.

Observations et recommandations visant le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant

Non-respect de l'exigence relative aux plans d'apprentissage

30. La Politique sur l'embauche des étudiants du Conseil du Trésor du Canada (CT) énonce ce qui suit : « La fonction publique fédérale s'est engagée à offrir aux étudiants des affectations d'apprentissage valables et structurées qui servent à assurer la transition de l'école au marché du travail. » Pour chaque nomination, la politique exige que les gestionnaires d'embauche élaborent un plan d'apprentissage structuré, qui définit ce que l'étudiant doit accomplir. Cette exigence s'applique tant dans le cas d'une affectation à temps partiel que d'une affectation à plein temps dans le cadre du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant (PFETE).
31. Nous avons trouvé des preuves de l'existence d'un plan d'apprentissage dans 12 dossiers (7 %) seulement. En fait, lors de nos discussions avec des conseillers en RH des organisations, la majorité d'entre eux nous ont dit qu'ils n'étaient pas au courant de l'existence des plans d'apprentissage. En tout, 48 % des gestionnaires sondés ont dit qu'ils n'avaient pas élaboré de plan d'apprentissage pour leurs participants au PFETE, et 49 % des étudiants sondés ont déclaré ne pas avoir de plan d'apprentissage. Ce niveau de conformité a soulevé des questions quant à la pertinence continue de cette exigence du CT. En outre, seulement 28 % des étudiants sondés estimaient que leur nomination dans le cadre du PFETE correspondait exactement à leur domaine d'études, tandis que près de la moitié (49 %) ont indiqué que leur nomination n'y correspondait qu'en partie. Un nombre appréciable d'étudiants (23 %) ont déclaré que leur nomination dans le cadre du PFETE ne correspondait pas à leur domaine d'études.

Recommandation 1

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner la pertinence de l'exigence relative aux plans d'apprentissage.

Pièce 1 : Exemples de nominations insatisfaisantes dans le cas desquelles l'étudiant a été choisi à l'avance

- 1) Un gestionnaire a présenté une demande à la CFP pour nommer un étudiant dans le cadre du PFETE, et a reçu six présentations. L'étudiant nommé a rempli la demande pour obtenir une autorisation de sécurité et l'a présentée au gestionnaire quatre jours avant que ce dernier n'ait réellement présenté sa demande relative au PFETE. De plus, le gestionnaire n'a pas pris en compte ni communiqué avec les autres étudiants qui lui ont été présentés.
- 2) En juin 2006, un gestionnaire a présenté une demande pour nommer une personne précise à titre d'étudiant dans le cadre du PFETE. Comme cet étudiant avait déjà travaillé sans être rémunéré au cours des deux semaines précédentes dans l'unité du gestionnaire, ce dernier a décidé de le nommer rétroactivement comme employé occasionnel. En septembre 2006, ce même gestionnaire a présenté une demande pour nommer un étudiant dans le cadre du PFETE. Dans sa demande, le gestionnaire a spécifié des exigences restrictives comme des études sur les Autochtones et en droit, lesquelles n'avaient aucun rapport avec le poste. Seul l'étudiant qui avait été nommé au préalable comme employé occasionnel a été présenté.
- 3) En janvier 2007, un gestionnaire a présenté une demande pour nommer un étudiant dans le cadre du PFETE. Un seul étudiant a été présenté, mais il a refusé l'emploi. Selon une note au dossier, le gestionnaire avait demandé au conseiller en RH de vérifier pourquoi un étudiant en particulier n'avait pas été présenté. La réponse a été la suivante : le nom de l'étudiant n'était pas apparu dans la recherche à cause de son code de résidence. Le gestionnaire a communiqué avec l'étudiant pour lui demander de faire les modifications nécessaires à sa demande du PFETE. Une deuxième demande de présentation a été effectuée après que l'étudiant eut modifié sa demande. Par la suite, l'étudiant susmentionné a été présenté et nommé.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

35. Parmi les neuf nominations insatisfaisantes (6 %) en raison d'un préjumelage, quatre (3 %) visaient des personnes qui avaient déjà été des employés occasionnels dans la même organisation. Ce statut antérieur d'employé occasionnel leur a donné un avantage indu, ce qui portait atteinte aux valeurs de justice et d'égalité d'accès. La **pièce 2** présente des situations où d'anciens employés occasionnels ont été ultérieurement nommés dans le cadre du PFETE. Dans l'un de ces cas, l'étudiant nommé n'était manifestement pas admissible au programme puisqu'il n'était pas étudiant.

Recommandation 5

Les ministères et organismes devraient mettre en place des mesures de surveillance pour s'assurer que les nominations effectuées au moyen des mécanismes d'intégration se conforment aux exigences législatives, aux exigences des lignes directrices et aux valeurs de nomination.

Qualifications constituant un atout

Qualifications qui ne sont pas essentielles pour exécuter le travail, mais qui pourraient être avantageuses pour l'organisation ou représenter une amélioration quant au travail à exécuter, soit aujourd'hui, soit dans l'avenir.

Qualifications essentielles

Qualifications requises pour exécuter un travail auxquelles une personne doit satisfaire pour être nommée à un poste. Les autres critères de mérite sont les qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels établis par l'administrateur général.

Représentativité

La composition de la fonction publique doit être le reflet de celle du marché du travail au Canada.

Serment ou affirmation solennelle

Avant d'entrer en fonction, une personne doit prêter serment ou prononcer une affirmation solennelle selon laquelle elle exécutera ses fonctions avec loyauté, respect et impartialité; le personnel occasionnel, étudiant et à temps partiel est toutefois exempté de cette procédure.

Surveillance

Un processus continu qui consiste à recueillir et à analyser l'information sur les résultats actuels et antérieurs de la dotation afin d'évaluer la gestion et le rendement de la dotation. Des mesures correctives rapides afin de gérer et de minimiser le risque et d'améliorer le rendement peuvent alors être déterminées.

Système de ressourcement de la fonction publique (SRFP)

Outil électronique permettant de présélectionner des demandes d'emploi en se fondant sur un certain nombre de critères déterminés par le gestionnaire d'embauche (p. ex. expérience et scolarité).

Transparence

Valeur de dotation de la fonction publique visant une communication franche avec les fonctionnaires et les candidats quant aux pratiques et décisions en matière de dotation.

Valeurs de nomination

Valeurs fondamentales de nomination que sont le mérite et l'impartialité, et valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité.

Vérification

Examen objectif et systématique des activités donnant lieu à l'évaluation indépendante des résultats et de la gestion de ces activités.

Zone de sélection

Critères géographiques, organisationnels ou professionnels ou critères d'équité en matière d'emploi auxquels doivent satisfaire tous les candidats pour être admissibles à un processus de nomination.