Commission de la fonction publique du Canada

Public Service Commission of Canada

Le mérite et l'impartialité politique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 2003

Rapport spécial de la Commission de la fonction publique du Canada au Parlement

Mars 2011

Canada

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

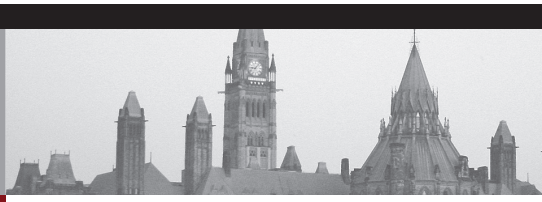
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web, à l'adresse **www.psc-cfp.gc.ca**.

Nº de catalogue : SC3-155/2011
ISBN : 978-1-100-53114-4

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2011



Le mérite et l'impartialité politique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 2003

Rapport spécial de la Commission de la fonction publique du Canada au Parlement

Mars 2011

Ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Nous vous prions de bien vouloir présenter au Parlement le Rapport spécial de la Commission de la fonction publique du Canada, *Le mérite et l'impartialité politique en vertu de la* Loi sur l'emploi dans la fonction publique *de 2003*.

Nous vous présentons le rapport conformément au paragraphe 23(3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 23, art. 12 et 13, tels que modifiés).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

La présidente,
Maria Barrados

La commissaire,
Manon Vennat

Le commissaire,
David Zussman

Table des matières

1. Introduction **5**

2. Assurer le respect du mérite dans la fonction publique et son impartialité politique **6**

3. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 2003 : de la mise en œuvre à la pérennité **7**

4. Principaux enjeux et orientations futures **9**

Améliorer l'efficacité du système de dotation 9

Mettre l'accent sur l'efficience et l'efficacité 9

Équilibrer la prise de décisions déléguée et les fonctions de soutien centralisées 10

Intégrer la planification de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire 12

Traiter les lacunes dans la démarche de recours 14

Améliorer les données, l'analyse et la mesure des variables pour une meilleure responsabilisation 16

Améliorer la démarche visant à préserver l'impartialité politique de la fonction publique 17

Expérience à ce jour 18

Éliminer les lacunes 20

L'impartialité politique dans la dotation et les nominations de cadres supérieurs 21

Les activités politiques des fonctionnaires 23

La relation entre la fonction publique et la sphère politique 23

Clarifier les rôles et les responsabilités 24

Nominations d'anciens membres du personnel des cabinets de ministres et de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil 25

Renforcer la gouvernance et les opérations de la Commission 26

5. Conclusions **30**

Annexes :

Annexe 1 : Documents de référence 32

Annexe 2 : Résumé des modifications législatives proposées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* 33

1. Introduction

1.1 C'est avec grand plaisir que nous déposons au Parlement notre évaluation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP ou la *Loi*[1]), après cinq ans de mise en œuvre.

1.2 Au cours des 18 derniers mois, la Commission de la fonction publique (CFP ou Commission) a examiné les progrès qui ont été faits dans la mise en œuvre de la *Loi* depuis son entrée en vigueur complète en 2005 et déterminé où des améliorations doivent encore être apportées. Nous avons aussi examiné ce qui serait nécessaire pour réaliser davantage le potentiel de la *Loi* ainsi que du système axé sur les valeurs, qui constitue la pierre angulaire de celle-ci et d'une fonction publique professionnelle, fondée sur le mérite et non partisane. Nous présentons ici les principales conclusions de notre travail.

1.3 Notre évaluation porte sur trois enjeux principaux qui, à notre avis, requièrent de l'attention et nous proposons les moyens pour régler ces questions au cours des quatre ou cinq prochaines années. Il s'agit de l'amélioration de l'efficacité du système de dotation, de l'amélioration de la démarche visant à préserver l'impartialité politique de la fonction publique ainsi que du renforcement de la gouvernance et du fonctionnement de la Commission. L'analyse faite dans le cadre de l'évaluation est appuyée par une série de documents qui, ensemble, fournissent un portrait unique des activités qui se sont déroulées sous le régime de la LEFP au cours de la période de cinq ans commençant en 2005-2006 et se terminant en 2009-2010. Ces documents sont énumérés à l'annexe 1. Nos recommandations visant des changements législatifs limités sont résumées à l'annexe 2.

1.4 En tant que première présidente et premiers commissaires nommés sous le régime de la LEFP actuelle, nous avons eu une perspective privilégiée sur sa mise en œuvre. Cette expérience nous a été utile pour faire notre évaluation tout comme l'ont été les diverses activités opérationnelles et de surveillance que la CFP a menées au cours des cinq dernières années. Nous avons également consulté des fonctionnaires, des représentants des ministères et des organismes, des spécialistes des ressources humaines, des universitaires, des agents de négociation et d'autres parties intéressées. Nous avons communiqué les résultats de notre analyse à l'équipe qui mène un examen législatif officiel de la LEFP pour le compte du président du Conseil du Trésor, examen requis en vertu de l'article 136 de la *Loi*. Nous espérons que nos observations et nos recommandations seront utiles au Parlement lorsqu'il considérera les résultats de leur exercice.

[1] La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (2003, c. 22, art. 12, 13). Bien que certaines dispositions de la LEFP aient été mises en œuvre plus tôt suite à la sanction royale de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en novembre 2003, la LEFP est entrée pleinement en vigueur le 31 décembre 2005.

2. Assurer le respect du mérite dans la fonction publique et son impartialité politique

2.1 L'une des pierres angulaires d'une démocratie libérale efficiente qui fonctionne bien est une fonction publique indépendante et professionnelle fondée sur les valeurs fondamentales interreliées que sont le mérite et l'impartialité politique. Traditionnellement, cela se fait par le système de dotation en exigeant que l'embauche dans la fonction publique et les nominations au sein de celle-ci soient fondées sur le mérite et exemptes de toute influence politique.

2.2 Au Canada, le cadre législatif de la dotation dans la fonction publique est établi par la LEFP. Par l'entremise de la LEFP actuelle et de celles qui l'ont précédée, le Parlement confie, depuis maintenant plus d'un siècle, le pouvoir exclusif de faire des nominations à la fonction publique ou au sein de celle-ci à un organisme indépendant, la Commission de la fonction publique, sauf avis contraire.

2.3 La fonction publique fédérale est une institution nationale vitale qui sert l'intérêt public en fournissant des conseils et du soutien de grande qualité au gouvernement. En conséquence, ses postes ne sont pas dotés et ne peuvent être dotés de la même façon que ceux d'autres entités. Comme le préambule de la *Loi* le reconnaît, pour bien servir les Canadiens, la fonction publique doit être non partisane et fondée sur le mérite, être représentative de la diversité canadienne et constituée de « membres [qui] proviennent de toutes les régions du pays, réuni[ssant] des personnes d'horizons, de compétences et de professions très variés » et « incarn[er] la dualité linguistique et [afficher des] pratiques d'emploi équitables et transparentes ».

2.4 Le préambule et l'ensemble de la LEFP reconnaissent aussi que, étant donné le rôle que joue la fonction publique, ses méthodes de dotation doivent être scrutées avec le plus grand soin. La CFP accomplit une fonction institutionnelle complète à cet égard. Elle est responsable de fournir au Parlement un examen indépendant du mérite et de l'impartialité politique de la fonction publique.

3. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 2003 : de la mise en œuvre à la pérennité

3.1 Cinq ans après l'entrée en vigueur complète de la LEFP, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives à propos de sa mise en œuvre. Nous savons, cependant, que des progrès importants ont été réalisés.

3.2 Dans notre *Rapport annuel 2009-2010* au Parlement, nous indiquions que les éléments essentiels de la *Loi* sont maintenant présents, dont un système de dotation caractérisé par la délégation de nombreux pouvoirs et une approche efficace pour exécuter la fonction de la surveillance par la CFP, ainsi qu'un régime pour administrer la Partie 7 de la *Loi* relative aux activités politiques des fonctionnaires. Des progrès continuent d'être faits en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la *Loi* dans des domaines qui préoccupent la CFP depuis longtemps, tels que la planification et la capacité des organisations en matière de ressources humaines, le recours aux nominations intérimaires * , l'embauche directe dans des postes pour une période indéterminée d'individus n'ayant aucune expérience antérieure dans la fonction publique, le recrutement de diplômés postsecondaires et l'accès aux emplois de la fonction publique. D'autre part, les valeurs fondamentales de la LEFP que sont le mérite et l'impartialité politique sont respectées globalement et les valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité sont généralement respectées dans les décisions en matière de dotation dans toute la fonction publique.

3.3 Le greffier du Conseil privé, les administrateurs généraux et le plan de modernisation de la fonction publique ont joué un rôle capital dans ces progrès. Les gestionnaires à l'échelle de toute la fonction publique et la collectivité des ressources humaines du gouvernement fédéral ont également pris une part active dans la mise en place de ces éléments essentiels.

3.4 Des progrès ont été réalisés, mais des défis demeurent.

3.5 Les considérations en matière d'efficience étaient à la base des réformes introduites par la LEFP actuelle. Le cadre régissant la gestion des ressources humaines dans la fonction publique centrale était largement considéré comme étant gêné par les règles, complexe, désuet et doté d'une infrastructure encombrante, coûteuse et démodée[2]. Le défi était le suivant : trouver un moyen de moderniser le cadre législatif existant pour régler le problème et favoriser, globalement, un système plus efficient. Afin de faire en sorte que cette efficience soit atteinte sans compromettre l'intégrité du système de dotation, la *Loi* établit les valeurs qui doivent être protégées et les résultats attendus.

[2] Voir, par exemple, le Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement (avril 2000), chapitre 9, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines ».

3.6 Cinq ans plus tard, les gains d'efficience souhaités n'avaient généralement pas été atteints. Rétrospectivement, le diagnostic sous-tendant les réformes de 2003 peut ne pas avoir suffisamment tenu compte du défi que représente le fait de changer le système de dotation dans une institution publique vaste et complexe. Bon nombre des attentes étaient trop optimistes, étant donné les changements nombreux, profonds et interreliés que les réformes requéraient dans la gouvernance et les politiques, les systèmes, les outils, les services et les comportements. Il s'agissait de mettre en œuvre un régime basé sur une politique ayant de grandes exigences et fondé sur les valeurs, tout en équilibrant la délégation accrue avec des mécanismes de responsabilisation exigeants, tout cela dans un contexte de croissance soutenue de la fonction publique. L'énergie requise pour soutenir la lancée initiale visant à mettre en œuvre avec succès des réformes d'une telle ampleur était également sous-estimée. Il en était de même de l'importance de favoriser l'apprentissage et l'ajustement continu chez tous les intervenants et non seulement chez les administrateurs généraux et les gestionnaires, qui étaient considérés à l'époque comme les principaux agents de changement. La réforme de la dotation, c'était bien plus que l'accroissement de son efficacité.

3.7 Le système établi par la LEFP sera mis à l'épreuve à moyen terme dans un contexte de compressions budgétaires continues, alors qu'il y a un besoin soutenu d'embaucher et de maintenir en poste des employés compétents. Au sein de la fonction publique, les activités d'embauche et de dotation ralentissent, les baby-boomers prennent leur retraite, et plus de la moitié des fonctionnaires permanents n'ont que 10 ans de service continu ou moins. De l'extérieur, les pressions causées par la rareté continue de la main-d'œuvre au Canada, le recours accru aux technologies existantes et nouvelles dans les milieux de travail, et les changements sociaux et démographiques continueront de s'accroître.

3.8 Comme nous l'avons noté dans notre dernier rapport annuel, nous croyons que le système établi par la *Loi*, dans son ensemble, est à la hauteur. Nos observations et les recommandations que nous faisons visent à aider à assurer sa pérennité, de sorte que les Canadiens puissent continuer, dans les années à venir, à bénéficier d'une fonction publique professionnelle, fondée sur le mérite et non partisane dont ils ont besoin et qu'ils méritent.

*** Chapitre 3, page 7, paragraphe 3.2 - La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 2003 : de la mise en œuvre à la pérennité**

Dans le texte portant sur les progrès réalisés en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la *Loi* dans des domaines qui préoccupent la CFP depuis longtemps, « ... le recours aux nominations intérimaires et aux employés occasionnels... » devrait se lire « ... le recours aux nominations intérimaires...».

4. Principaux enjeux et orientations futures

Améliorer l'efficacité du système de dotation

4.1 Depuis plus de 100 ans, le recrutement et la dotation ont été reconnus comme des facteurs importants pour se doter d'une fonction publique professionnelle, basée sur le mérite et politiquement impartiale, qui sert le gouvernement élu en place et les Canadiens. La décision de nommer une personne à la fonction publique ou au sein de celle-ci a des incidences importantes pour les gestionnaires, les employés actuels et futurs, et la fonction publique en tant qu'institution, et chacun a un point de vue différent et légitime sur ce qui amène l'efficacité dans la dotation. En fin de compte, la question à se poser est la suivante : dans quelle mesure le système de dotation incarne-t-il les valeurs établies dans la LEFP et son préambule et contribue-t-il au maintien de la fonction publique en tant qu'élément vital du système de gouvernance du Canada?

4.2 Cinq ans après l'entrée en vigueur de la LEFP, il reste d'importants points à améliorer en ce qui a trait à l'efficacité du système de dotation. Nous avons choisi de mettre l'accent sur quatre d'entre eux : trouver un équilibre approprié entre la prise de décisions déléguée et les fonctions de soutien centralisées; intégrer la planification de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire; analyser les limites actuelles de la démarche de recours et, enfin, le besoin sous-jacent d'améliorer les données, l'analyse et la mesure des variables aux fins de responsabilisation.

Mettre l'accent sur l'efficience et l'efficacité

4.3 Comme il a été noté ci-dessus, tous espéraient ou s'attendaient généralement à ce que la LEFP améliore l'efficience de la dotation. Les gestionnaires en particulier espéraient qu'on puisse réduire le temps de dotation et que les candidats soient nommés à des postes le plus rapidement possible. Malgré des progrès importants réalisés au cours des cinq dernières années en ce qui a trait à la durée des processus de dotation collective annoncés visant la dotation de postes pour une période indéterminée, globalement, le temps requis pour doter les postes pour une période indéterminée au moyen d'un processus annoncé est demeuré sensiblement le même depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*. Il en est de même pour les processus annoncés individuels[3].

4.4 Mais, plus important encore, un système de dotation efficace est la colonne vertébrale d'une fonction publique moderne qui fonctionne bien. Cette efficacité ne se définit pas simplement en termes de vitesse. En fait, l'efficacité du système de dotation doit plutôt être évaluée au regard des valeurs fondamentales de la LEFP et des valeurs directrices qui en découlent, valeurs qui sont décrites dans le cadre des lignes directrices en matière de nomination de la CFP. Les points de vue des gestionnaires d'embauche et des employés actuels et futurs ainsi que de la fonction publique en tant qu'institution doivent également être pris en compte.

[3] Voir le Rapport annuel 2009-2010 de la CFP.

4.5 Les gestionnaires ont un besoin légitime d'un système de dotation qui offre une variété de solutions en matière de renouvellement du personnel répondant à leurs besoins opérationnels. Ils ont également besoin d'un système qui leur permette de recruter et de nommer des candidats qualifiés rapidement, d'autant qu'ils sont souvent en concurrence avec le secteur privé. Le coût et la rapidité sont normalement des considérations capitales.

4.6 Pour les fonctionnaires et les recrues éventuelles, les processus d'embauche doivent être justes et transparents. Les décisions en matière de nomination doivent être objectives et exemptes d'influence politique ou de favoritisme personnel, mais doivent aussi être perçues comme telles. Les fonctionnaires et les recrues éventuelles ont le droit d'être évalués dans la langue officielle de leur choix, et il est essentiel que des mécanismes formels et informels soient en place pour faire face aux problèmes qui pourraient se produire au cours du processus de dotation.

4.7 Du point de vue de la fonction publique en tant qu'institution, la dotation représente un investissement majeur de fonds publics, et les coûts s'accroissent de façon substantielle si l'on prend en compte les conséquences de nominations de piètre qualité. De ce point de vue également, les postes dans la fonction publique doivent être accessibles à tous les Canadiens, et la fonction publique doit être représentative de ceux qu'elle sert.

4.8 En vertu du cadre établi par la LEFP, les gestionnaires doivent être guidés dans leurs décisions en matière de nomination par les valeurs que sont le mérite, l'impartialité politique, la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. Depuis 2005, des efforts importants ont été faits par la CFP, les organisations et d'autres intervenants pour aider à concrétiser cette démarche et faire en sorte que les gestionnaires se sentent plus à l'aise de fonctionner en vertu des cadres législatif et politique axés sur les valeurs.

4.9 Comme nous l'avons noté dans notre dernier rapport annuel, les gestionnaires ne démontrent pas toujours qu'ils comprennent comment appliquer et traduire en mesures concrètes les valeurs de la LEFP. Nous encourageons par conséquent les efforts déployés pour mieux faire comprendre comment le système de dotation axé sur les valeurs devrait fonctionner et pour améliorer l'information, les orientations et les outils qui sont à la disposition des gestionnaires et des employés.

Équilibrer la prise de décisions déléguée et les fonctions de soutien centralisées

4.10 Les réformes introduites dans la LEFP actuelle visaient à produire un système de dotation caractérisé par la délégation de nombreux pouvoirs, et elles ont atteint leur objectif. La CFP a délégué presque tous ses pouvoirs en matière de nomination et pouvoirs connexes aux administrateurs généraux et ces derniers, à leur tour, ont subdélégué ces pouvoirs aux gestionnaires d'embauche. En outre, en vertu du cadre de nomination de la CFP, les administrateurs généraux ont la responsabilité d'adapter les programmes et processus de dotation aux besoins de leur organisation en tenant compte des exigences opérationnelles. Ce système de délégation s'accompagne d'un système intégré de surveillance et de

responsabilisation, ce qui permet à la CFP de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du Parlement, soit de fournir l'assurance de l'intégrité du système de dotation.

4.11 À l'encontre des nombreuses attentes qui existaient dans les premières phases de la conception et de la mise en œuvre de la LEFP, un système dans lequel la prise de décisions est fortement déléguée et encadrée par une surveillance et une responsabilisation également importantes ne requiert pas nécessairement une grande décentralisation des opérations. Les cinq dernières années ont confirmé le besoin d'une forme de services centralisés pour aider les administrateurs généraux et les gestionnaires à exercer le rôle qui leur est dévolu par la *Loi* et permis de reconnaître que des services centralisés peuvent favoriser une plus grande efficience et des améliorations dans l'efficacité du système de dotation.

4.12 Il y a plusieurs services et produits de dotation qui sont requis et utilisés partout à l'échelle de la fonction publique; il n'est donc pas sensé pour les organisations d'élaborer les leurs dans ces domaines. Parmi ceux dont elles peuvent tirer profit, il y a la technologie de l'information moderne (p. ex. le Système de ressourcement de la fonction publique et les outils de sélection électroniques); les processus pour lesquels les économies d'échelle sont possibles (p. ex. le recrutement postsecondaire et les vastes processus de dotation collective); les services exigeant une expertise spécialisée (p. ex. les produits d'évaluation) et les conseils stratégiques en dotation et le soutien qui favorisent la constance dans l'application du mérite et des valeurs directrices.

4.13 La CFP a fait des investissements considérables dans la transformation de ses services et produits afin de s'adapter à cette réalité. Après une période initiale de débats internes et externes à propos du rôle que les services de dotation devraient jouer à la suite des réformes introduites par la nouvelle LEFP[4], la CFP a lancé en 2006 une initiative de quatre ans pour moderniser ses services et produits. La demande – par exemple pour le site Web *emplois.gc.ca* destiné aux chercheurs d'emploi, les initiatives pour le recrutement postsecondaire, les tests électroniques des candidats et la transmission électronique des résultats aux organisations ainsi que les services pour aider les gestionnaires à gérer les volumes – est grande. Luc Juillet, dans son étude portant sur le rôle de la CFP dans la mise en œuvre de la LEFP, notait qu'à l'automne 2010, la CFP était le « fournisseur de services par excellence » pour plus de 50 organisations fédérales[5].

4.14 Si l'on regarde vers l'avenir, le travail entrepris par la CFP avec les membres du Comité consultatif des sous-ministres[6] fera en sorte que le modèle de prestation de services continue de s'ajuster et de répondre aux besoins des gestionnaires et de leurs organisations dans les

---

[4] Voir « La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (2003) », un rapport de recherche rédigé par Luc Juillet, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, 2011.

[5] Voir ibid.

[6] Le comité consultatif, constitué d'administrateurs généraux, fournit des conseils à la CFP sur des questions relatives à la prestation de services de dotation et d'évaluation.

prochaines années. En outre, en attente des résultats de l'examen des fonctions administratives et des frais généraux à l'échelle de l'administration publique annoncé dans le budget de 2010, la CFP et ses intervenants travailleront ensemble à réduire les coûts tout en améliorant l'efficience et l'efficacité. Le système de dotation peut contribuer à l'atteinte de ce but, grâce à une plus grande centralisation de l'infrastructure de dotation.

Intégrer la planification de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire

4.15 Une très bonne planification est un élément essentiel d'un système de dotation efficace. Elle permet aux organisations d'harmoniser leurs ressources avec les exigences opérationnelles, de s'adapter aux changements à l'environnement, notamment au marché du travail ainsi qu'à la situation générale de l'économie.

4.16 Les analyses du rendement organisationnel en matière de dotation faites par la CFP depuis 2005 confirment qu'une meilleure planification des ressources humaines est essentielle[7]. Le rendement dans ce domaine s'améliore quand les plans et les stratégies sont concrets et réalistes et qu'ils orientent les activités de recrutement et de dotation, quand les résultats sont évalués en regard des plans et des stratégies et quand les gestionnaires doivent rendre compte de leurs résultats.

4.17 Depuis 2005, les ministères et organismes ont fait des progrès en ce qui a trait à l'amélioration de la planification de la dotation. Comme notre dernier rapport annuel le mentionne, environ 2 organisations sur 3 affichent maintenant un rendement « acceptable » ou « fort » pour ce qui est de la planification des priorités et stratégies de dotation, en comparaison de 1 sur 6 en 2007-2008[8]. Les domaines de la surveillance des résultats de la dotation et de la responsabilisation organisationnelle à l'égard des résultats demeurent à surveiller.

4.18 Au cours des récentes années, la planification intégrée de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire a été considérée de plus en plus comme un autre facteur déterminant de l'efficacité de la dotation[9].

4.19 Dans la fonction publique fédérale, l'effectif temporaire est composé d'individus embauchés pour des périodes spécifiques soit pour occuper des postes de durée déterminée ou en tant qu'employés occasionnels ou étudiants ainsi que de personnes avec lesquelles on a établi des

---

[7] Voir, par exemple, les résultats de l'analyse que la CFP a faite du rendement organisationnel dans le chapitre 6 du Rapport annuel 2007-2008 de la CFP, intitulé « Progrès accomplis quant à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* » et le chapitre 5 des Rapports annuels 2008-2009 et 2009-2010 de la CFP intitulé « Gestion de la dotation dans les ministères et organismes ».

[8] L'exercice 2007-2008 est utilisé aux fins de comparaison puisque c'était la première année pour laquelle la CFP disposait de données comparables.

[9] Voir, par exemple, National Audit Office. Office of the Comptroller and Auditor General. Central Government's Use of Consultants and Interims (Londres, octobre 2010); Conference Board of Canada, Treating Contingent Workers as a Strategic Resource (Ottawa, septembre 2010); Conference Board of Canada, Contingent Work: Trends, Issues, Challenges for Labour (Ottawa, 1998); et U.S. Merit Systems Protection Board, Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness (Washington, 1994).

contrats pour des périodes précises en tant que travailleurs de services d'aide temporaire ou entrepreneurs[10]. La CFP reconnaît que ces options de ressourcement sont nécessaires parce qu'elles permettent aux gestionnaires et à leurs organisations de répondre à des besoins opérationnels à court terme ainsi que d'avoir accès à des compétences spécialisées pendant une période déterminée. Cependant, dans le contexte de la fonction publique, le choix de renouveler ses ressources au moyen de cet effectif temporaire doit être équilibré avec la nécessité de respecter les valeurs fondamentales de la LEFP que sont le mérite et l'impartialité politique ainsi que les valeurs directrices que sont l'accessibilité, la transparence, la justice et la représentativité.

4.20 Au cours des cinq dernières années, la CFP a soulevé de manière constante des préoccupations à propos des façons dont sont utilisés les effectifs temporaires, particulièrement les employés occasionnels et les travailleurs de services d'aide temporaire[11]. Nous sommes préoccupés par le fait que l'effectif temporaire soit devenu une stratégie de recrutement *de facto* de l'effectif permanent[12]. L'entrée dans l'effectif temporaire n'est généralement pas assujettie aux valeurs fondamentales et directrices et, une fois que des personnes font partie de cet effectif temporaire, elles ont souvent un avantage en ce qui concerne les processus de dotation subséquents. En outre, elles sont embauchées à l'échelle locale, ce qui nuit par conséquent au respect des valeurs directrices d'accessibilité et de représentativité. Cette situation pose des risques pour l'intégrité globale du système de dotation.

4.21 Dans ce contexte, une planification plus proactive et intégrée de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire, et de meilleurs outils pour la gestion de l'effectif sont essentiels pour maximiser l'efficacité du système de dotation. Ils revêtent même plus d'importance dans la période de restrictions budgétaires que vit actuellement la fonction publique. Cela signifie qu'il faut :

- Une compréhension commune des solutions d'embauche qui sont à la disposition des gestionnaires pour répondre aux besoins à court terme et pour s'assurer que les mécanismes existants sont utilisés adéquatement;

---

[10] Au cours des cinq dernières années, les fonctionnaires embauchés pour une durée déterminée, les employés occasionnels et les étudiants comptaient pour environ 12-13 % de l'effectif assujetti à la LEFP. Durant la même période, comme en fait état l'étude de la CFP intitulée Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique (octobre 2010), la croissance des dépenses pour les services d'aide temporaire dépassait la croissance des dépenses de n'importe laquelle des autres options à la disposition des gestionnaires.

[11] Voir, par exemple, les Rapports annuels de la CFP de 2005-2006 à 2009-2010 et l'étude de la CFP intitulée Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique (octobre 2010).

[12] Les études de la CFP indiquent qu'une part significative des travailleurs temporaires finissent par être embauchés dans un poste pour une durée indéterminée dans la fonction publique. La mise à jour d'octobre 2010 de son étude Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique?* a démontré que la proportion d'employés occasionnels qui ont obtenu un emploi par la suite pour un poste de durée déterminée ou pour une période indéterminée avait continué d'augmenter, passant de 41 % pour la période 1997 à 2005 à 54 % en 2008-2009.

- Des conseils sur l'utilisation appropriée d'un effectif temporaire dans le contexte plus large de la planification des ressources humaines;
- Des démarches améliorées pour recruter de l'effectif temporaire, entre autres, par l'établissement de bassins d'employés occasionnels préqualifiés qui satisfont aux exigences sur le plan du mérite dans les domaines où la demande est plus importante[13];
- Une plus grande souplesse dans la *Loi*, par exemple en ce qui concerne le recours aux employés occasionnels.

4.22 La CFP a mené des travaux de recherche et d'analyse sur l'effectif temporaire, y compris sur les facteurs qui suscitent le recours à celui-ci, sur la composition de cet effectif (p. ex. sa démographie et les catégories professionnelles) et sur les avenues par lesquelles ces travailleurs deviennent membres de l'effectif temporaire, puis membres de l'effectif permanent. Nous avons également invité le Conseil consultatif de la CFP[14] à fournir des suggestions pratiques pour améliorer le recours aux services d'aide temporaire.

Traiter les lacunes dans la démarche de recours

4.23 Un système de recours efficace est un autre élément fondamental d'un système de dotation efficace. Il assure l'intégrité du système de dotation.

4.24 Le modèle de délégation des pouvoirs de nomination introduit par la LEFP actuelle visait à faire en sorte que les problèmes soulevés dans le cadre de processus de nomination puissent être réglés aussi rapidement et aussi près de la source que possible. La *Loi* actuelle établit plusieurs mécanismes distincts pour traiter les problèmes en matière de nomination, certains formels et d'autres informels, ainsi que les nouveaux rôles et responsabilités en la matière. Ces changements incluent, entre autres, la création du Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP) ainsi que l'introduction de la discussion informelle offerte aux personnes qui ont été éliminées d'un processus de nomination. La *Loi* actuelle exige aussi que, lorsque le pouvoir de faire des nominations internes a été délégué aux administrateurs généraux, ces derniers doivent aussi avoir le pouvoir de prendre des mesures correctives quand, après enquête, ils sont convaincus qu'une erreur, une omission ou une conduite irrégulière a influé sur le processus de nomination.

4.25 Des progrès ont été réalisés vers l'objectif premier de la nouvelle démarche de recours. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la discussion informelle[15]. De plus, relativement peu

---

[13] En vertu de l'article 50 de la LEFP, les autres articles de la *Loi*, incluant celui sur le mérite, ne s'appliquent pas aux employés occasionnels.

[14] Le Conseil consultatif de la CFP est un forum de discussion sur des questions d'intérêts et des préoccupations communes liées à la LEFP. Le Conseil est constitué de représentants des agents négociateurs et de l'employeur.

[15] Données basées sur le sondage sur la dotation – Candidats de 2007-2008 et 2008-2009 (données pondérées). Près de la moitié des personnes dont la candidature n'a pas été retenue dans un processus de nomination annoncé ont participé à une discussion informelle après leur élimination et, parmi celles-ci, environ les deux tiers sont satisfaites du résultat et 85 % sont satisfaites du délai.

de plaintes fondées d'abus de pouvoir ont été entendues au TDFP, et bon nombre des cas qui leur ont été soumis sont réglés avant l'audience ou traités par médiation plutôt que par une audience formelle.

4.26 Cependant, pendant que le système de recours évoluait au cours des cinq dernières années, trois problèmes importants ont été décelés.

4.27 Le premier a trait au système de notification établi à l'article 48 de la *Loi* qui veut que les candidats qui n'ont pas été retenus dans un processus de nomination interne soient avisés au moins deux fois : dans une première notification, on leur donne le nom de la personne dont la candidature a été retenue aux fins de nomination et, dans la deuxième, le nom de la ou des personne(s) qui seront nommée(s), ou proposée(s) pour nomination, à la suite du processus.

4.28 Le système de double notification de la LEFP requiert que l'on informe les candidats non retenus avant que la décision finale de doter un poste soit officielle. Cette façon de faire a créé un fardeau administratif important pour les gestionnaires et les organisations, particulièrement dans le cas des processus qui génèrent un grand nombre de postulants ainsi que dans les processus utilisés pour doter plusieurs postes. Cela a, en outre, créé des conséquences imprévues, telle la multiplication des plaintes par un même candidat non retenu à la suite d'un seul processus de nomination.

4.29 À notre point de vue, l'article 48 devrait être modifié pour ne prévoir qu'une seule notification. Par exemple, les candidats qui n'ont pas été retenus pourraient être informés du nom de la personne que l'on se propose de nommer à la suite du processus pour lequel ils avaient posé leur candidature, la nomination proposée ne prenant effet qu'après une période d'attente leur offrant une dernière occasion de se prévaloir de la discussion informelle. Aucune autre notification ne serait nécessaire. Une exigence pourrait alors être introduite dans les lignes directrices de la CFP en matière de discussions informelles afin de faire en sorte que les candidats non retenus aient au moins une chance de participer à une discussion informelle aussitôt que possible après leur élimination du processus. Ces deux mesures, combinées, donneraient lieu à une transparence accrue et feraient en sorte que le droit de recours des candidats n'ayant pas été retenus soit préservé, tout en réduisant le fardeau administratif.

4.30 Notre deuxième préoccupation sur ce plan est ce qui nous est apparu comme une lacune importante dans le système de recours : fournir un mécanisme efficace concernant les nominations internes déléguées quand un administrateur général est personnellement impliqué dans un processus de nomination, ou lorsqu'une erreur, une omission ou une conduite irrégulière dans un processus de nomination interne pour lequel les pouvoirs avaient été délégués est révélée dans le cadre d'une vérification de la CFP.

4.31 Un administrateur général peut participer personnellement à un processus de nomination interne délégué en faisant partie du comité d'évaluation ou en fournissant une lettre de référence pour un candidat. Lorsqu'un administrateur général joue un rôle dans un processus, étant donné le conflit d'intérêt possible, il n'est pas approprié que ce soit lui qui procède à une enquête portant sur ce processus de nomination.

4.32 Une vérification de la CFP peut repérer une possibilité d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière dans un processus de nomination interne délégué. Quand cela se produit, le rapport de vérification final est fourni à l'organisation faisant l'objet de la vérification. Par la suite, des discussions ont généralement lieu entre l'entité concernée et la CFP afin de déterminer si une enquête sur le processus de nomination devrait être tenue et, le cas échéant, à savoir si elle doit être menée par l'organisation ou par la Commission[16]. C'est souvent là un processus fort long qui donne lieu à des retards dans la prise des mesures correctives.

4.33 La *Loi* propose deux moyens principaux pour composer avec ces situations. Le paragraphe 67(2) prévoit qu'un administrateur général ayant les pouvoirs de nomination délégués peut demander à la Commission d'entreprendre une enquête sur un processus de nomination interne et de lui faire rapport de ses constatations. De telles requêtes sont à la discrétion de l'administrateur général, tout comme les mesures correctives qu'il peut imposer en réponse aux constatations de la Commission.

4.34 Pour sa part, la Commission a toujours la possibilité de répondre aux préoccupations en matière de dotation, telles que celles qui ont été mises au jour dans le cadre d'une vérification, en retirant à l'administrateur général les pouvoirs qu'elle lui avait délégués ou en imposant des conditions à la délégation. C'est là une démarche dure et très sévère. Elle ne règle pas les questions d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière qui se sont produites dans le passé, ni ne permet que des mesures correctives soient prises contre des personnes en particulier.

4.35 C'est pourquoi nous recommandons que la LEFP soit modifiée de manière à fournir spécifiquement à la CFP le pouvoir d'enquêter sur les nominations internes déléguées dans lesquelles un administrateur général a joué un rôle ou pour faire suite à une vérification.

4.36 Notre troisième préoccupation est que la révocation ou les mesures correctives suivant une enquête relative à une fraude se limitent au poste pour lequel l'enquête a été menée. Des fonctionnaires ont tenté d'éviter les conséquences d'une enquête portant sur une allégation de fraude jugée fondée en se faisant nommer ou muter à un poste ailleurs dans la fonction publique. Pour empêcher que cela ne se produise, nous recommandons que la *Loi* soit modifiée de manière à donner à la Commission le pouvoir d'ordonner qu'aucune nomination ou mutation ne puisse être faite durant une enquête sur une fraude ainsi que de révoquer toute nomination ou mutation qui peut avoir eu lieu par la suite.

Améliorer les données, l'analyse et la mesure des variables pour une meilleure responsabilisation

4.37 L'amélioration des données, de l'analyse et de la mesure des variables doit faire partie de l'amélioration de l'efficacité du système de dotation. Du point de vue de la responsabilisation, cela est particulièrement important dans un système de nomination fortement délégué dans lequel la responsabilisation se fait *ex poste*, que les mesures adéquates soient en place pour

[16] En vertu de la *Loi*, un administrateur général peut demander que la Commission mène une enquête sur un processus de nomination interne délégué ou ce dernier peut décider de conduire lui-même l'enquête.

évaluer le rendement. Bien que des progrès aient été accomplis sur ce plan depuis 2005, cela demeure un défi[17].

4.38 Le cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), qui détermine les éléments d'un système de nomination qui fonctionne bien, est la principale base pour la surveillance et l'évaluation du rendement organisationnel faites par la CFP. Il s'agit donc d'un mécanisme de responsabilisation fondamental qui doit être examiné et mis à jour régulièrement au fur et à mesure que le système de dotation se transforme.

4.39 Au début de cette année, la CFP a commencé à planifier un examen du CRGD après cinq ans d'existence. Le but visé est de mettre sur pied un cadre de responsabilisation qui favorise l'amélioration continue. Le travail a été entrepris en consultation étroite avec les ministères et organismes, la collectivité des ressources humaines et d'autres intervenants clés à l'interne et à l'extérieur de la fonction publique, et on prévoit le terminer en 2011-2012.

4.40 Comme le recommandait le Comité d'examen indépendant des activités de surveillance de la CFP en 2009, la CFP est à mettre en œuvre une stratégie officielle en matière de données et à mettre à niveau son infrastructure de technologie de l'information afin d'améliorer la capacité d'établir des rapports et les outils pour le faire et, en conséquence, la responsabilisation. Cette mesure facilitera la collaboration avec tous les intervenants pour régler les écarts dans les données, l'analyse et la mesure des variables et aidera à faire en sorte que les lignes directrices, les orientations, les outils et les services, à la CFP et dans les ministères et organismes, soient fondés sur des données factuelles.

4.41 Les lacunes spécifiques dans les données qui freinent la mesure du rendement et une responsabilisation efficace devront être examinées. Cela signifie qu'il faudra améliorer la collecte des données ainsi que l'analyse des variables portant sur la dotation collective, la durée du processus de nomination, l'équité en matière d'emploi, la nature et la portée de l'effectif temporaire, l'utilisation des divers mécanismes de recours au titre de la *Loi* et d'autres facteurs ayant une incidence sur l'efficacité du système de dotation.

Améliorer la démarche visant à préserver l'impartialité politique de la fonction publique

4.42 Le préambule de la LEFP reconnaît l'importance de protéger de façon indépendante le mérite et l'impartialité politique de la fonction publique, et la Partie 7 de la *Loi* expose les obligations particulières relatives aux activités politiques des fonctionnaires. En s'acquittant de cette tâche au cours des cinq dernières années, la Commission a repéré un certain nombre de questions qui doivent être examinées.

[17] Voir le Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement (printemps 2010), chapitre 2, intitulé « La modernisation de la gestion des ressources humaines ».

Expérience à ce jour

4.43 La LEFP actuelle a apporté plusieurs changements importants concernant la CFP et la façon dont elle s'acquitte de ses responsabilités en matière de protection de l'impartialité politique de la fonction publique. À la suite de la décision Osborne[18], rendue par la Cour suprême en 1991, la *Loi* actuelle a réintroduit des dispositions sur les activités politiques reconnaissant le droit des fonctionnaires d'être actifs politiquement. La Cour avait jugé que l'interdiction générale préconisée par l'ancienne loi était inconstitutionnelle, car elle constituait une violation injustifiable de l'alinéa 2*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[19].

4.44 La *Loi* actuelle reconnaît explicitement le droit des fonctionnaires de prendre part à des activités politiques dans la mesure où celles-ci ne portent pas atteinte, ou ne semblent pas porter atteinte, à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale[20]. Toutefois, elle conserve la distinction de l'ancienne loi concernant le traitement des activités politiques liées à une candidature et celles qui ne le sont pas.

4.45 La *Loi* actuelle prévoit une définition d'« activité politique », qui englobe à la fois les activités liées à une candidature et celles qui ne le sont pas. En vertu de la *Loi*, les fonctionnaires doivent obtenir la permission de la CFP avant de se porter candidat ou de tenter de le devenir, avant et pendant la période électorale, pour une élection fédérale, provinciale, territoriale ainsi que pour une élection municipale. Pour une candidature fédérale, provinciale et territoriale, les fonctionnaires doivent aussi demander et obtenir de la CFP un congé sans solde pour la période électorale. D'autres exigences concernant les activités liées à une candidature sont énoncées dans le *Règlement concernant les activités politiques*. Les fonctionnaires ne sont pas tenus d'obtenir la permission de la CFP pour se livrer à des activités politiques non liées à une candidature. Toutefois, ils sont responsables de déterminer si le fait de se livrer à de telles activités pourrait porter atteinte, ou être perçu par d'autres personnes comme pouvant porter atteinte, à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. Les fonctionnaires peuvent obtenir avis et conseils de la CFP, de leur représentant désigné en matière d'activités politiques organisationnel ou de leur gestionnaire. La CFP peut enquêter sur des allégations d'activités politiques irrégulières de la part d'employés, qu'elles soient liées ou non à une candidature.

---

[18] *Osborne c. Canada* (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69.

[19] Le paragraphe 33(1) de l'ancienne LEFP interdisait aux administrateurs généraux et aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat ou au nom de celui-ci dans une élection fédérale, provinciale ou territoriale, ou de travailler pour ou contre un parti politique ou au nom de celui-ci. Or, selon le paragraphe 33(2), les fonctionnaires, mais non les administrateurs généraux, ne contrevenaient pas à la *Loi* en faisant des dons à des partis politiques, en assistant à des réunions politiques ou, sous réserve de l'approbation de la CFP, en se portant candidats à une élection fédérale, provinciale ou territoriale.

[20] Par contraste, en vertu de l'ancienne loi, le critère à appliquer consistait à déterminer si une activité politique nuirait à la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions dans la fonction publique.

4.46 Globalement, les dispositions de la LEFP actuelle visent à répondre aux préoccupations soulevées dans la décision Osborne en créant un « juste équilibre » entre les droits individuels des fonctionnaires et l'intérêt du public d'imposer des limites raisonnables à ces droits au nom d'une fonction publique politiquement impartiale.

4.47 L'établissement de cet équilibre et la concrétisation de la vision d'une fonction publique non partisane dont font état le préambule et la Partie 7 de la LEFP constituent une priorité pour la CFP. La principale conclusion que nous avons tirée de nos travaux au cours des cinq dernières années est que la protection de l'impartialité politique réelle ou perçue de la fonction publique va bien au-delà de la dotation et des activités politiques des fonctionnaires telles qu'elles sont définies dans la LEFP. En effet, elle exige de rester vigilant par rapport à un éventail plus large de risques pour la fonction publique, dont certains découlent de la tension naturelle entre celle-ci et la sphère politique. Elle exige également de veiller à ce que des outils et des approches efficaces soient en place afin de faire face aux risques les plus importants.

4.48 La mise en œuvre de la Partie 7 de la *Loi* a coïncidé avec un certain nombre de changements dans l'environnement externe.

4.49 Il y a eu un accroissement du nombre de possibilités s'offrant aux fonctionnaires pour exercer leur droit à la liberté d'expression politique, et ce, avec une visibilité souvent plus importante et une portée encore plus étendue qu'auparavant. Le nombre croissant d'initiatives de promotion des intérêts non associées à un candidat ou à un parti politique et qui sont favorisées par les médias sociaux en sont de parfaits exemples.

4.50 Depuis que la nouvelle LEFP est entrée en vigueur, la fonction publique a connu un renouvellement important. Comme nous l'avons souligné dans le *Rapport annuel 2009-2010*, 54 % de tous les fonctionnaires permanents comptent maintenant 10 ans de service continu ou moins. Ces données soulignent l'importance d'insuffler aux nouvelles recrues et aux fonctionnaires en poste depuis longtemps, ce que signifie être un fonctionnaire politiquement impartial, de l'importance d'avoir une fonction publique non partisane, ainsi que des exigences de la Partie 7 de la *Loi* à cet égard.

4.51 Il existe une tension constante entre l'impartialité politique d'une fonction publique professionnelle et la nécessité pour la fonction publique de répondre avec efficacité et loyauté aux orientations des représentants élus. Selon la tradition du régime de Westminster, nous nous attendons à une démarcation claire entre la sphère politique et celle de la fonction publique. Or, au cours des dernières années, le phénomène de la politisation de la fonction publique a gagné en importance dans de nombreux pays. Comme Ezra Suleiman, éminent spécialiste mondial dans le domaine, l'a formulé, les entités bureaucratiques sont de plus en plus considérées comme étant uniquement l'outil du parti politique au pouvoir et sont transformées en conséquence et progressivement dépouillées de l'autonomie relative dont elles jouissaient par le passé[21].

[21] Voir Ezra Suleiman. Dismantling Democratic States (Princeton University Press, 2003).

4.52 La politisation peut se manifester de plusieurs façons. Comme l'ont montré des études réalisées en France et au Japon, elle peut apparaître sous la forme de nominations à des postes de la fonction publique de personnes ayant des affiliations politiques ou la promotion à l'interne de fonctionnaires considérés comme favorables au gouvernement en place[22]. En Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, la politisation est perçue comme découlant principalement de l'augmentation du nombre de membres du personnel des cabinets de ministres et de leur influence accrue sur le travail de la fonction publique, de l'adoption de principes de gestion publique, de l'empressement excessif des fonctionnaires à servir les priorités du gouvernement en place et du rôle croissant joué par les fonctionnaires dans l'adaptation et la communication de messages destinés au public[23].

4.53 Bien que la pression exercée par la politisation ne soit peut-être pas aussi forte au pays qu'ailleurs, le Canada n'y échappe pas. Par ailleurs, si l'on se fonde sur les activités menées par la Commission au cours des cinq dernières années, plusieurs questions demeurent.

4.54 Comme nous l'avons souligné dans le *Rapport annuel 2009-2010*, la relation entre la fonction publique et la sphère politique est un élément crucial d'une fonction publique non partisane. Si les rôles et les responsabilités sont clairement séparés, la relation peut aider à maintenir et à renforcer le caractère impartial de la fonction publique. S'ils ne le sont pas, la relation peut donner lieu à des pressions indues. À titre de protectrice de l'impartialité politique, la CFP doit veiller à ce que cette pression soit enrayée afin que « Dans la poursuite de leurs objectifs immédiats, les politiciens doivent donc veiller à ne pas compromettre la capacité des gouvernements futurs, et des citoyens dans leur ensemble, de compter sur une fonction publique professionnelle qui soit en mesure de répondre au mieux aux intérêts du public[24] ».

Éliminer les lacunes

4.55 Dans ce contexte, nous croyons qu'il sera important de corriger les lacunes dans trois domaines distincts, mais interreliés : l'impartialité politique dans la dotation et dans les nominations de hauts fonctionnaires, les activités politiques des fonctionnaires et la relation entre la fonction publique et la sphère politique.

4.56 La valeur fondamentale de la LEFP qu'est l'impartialité politique est étroitement liée à d'autres notions, lois et lignes directrices, notamment le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et le *Guide du ministre et du ministre d'État*. Pour procéder à la correction de ces

---

[22] Voir, par exemple, Luc Rouban, "Politicization of the Civil Service in France: From Structural to Strategic Politicization", dans B. Guy Peters et Jon Pierre, eds. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control (Routledge, 2004).

[23] Voir, par exemple, Richard Mulgan, "How Much Responsiveness is Too Much or Too Little?", Australian Journal of Public Administration, vol. 67, nº 3 (2008), pp. 345-356; et Kathy Macdermott, Whatever Happened to Frank and Fearless? The Impact of New Public Management on the Australian Public Service (Australian National University E Press, 2008).

[24] L. Juillet et K. Rasmussen. À la défense d'un idéal contesté : Le mérite et la CFP du Canada de 1908 à 2008, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2008, p. 265.

lacunes, la collaboration d'autres intervenants de premier plan, notamment le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, de même que les administrateurs généraux et leur organisation, sera nécessaire.

4.57 De manière générale, la promotion et la protection de l'impartialité politique de la fonction publique, ainsi que la vigilance par rapport à une conduite irrégulière, nécessitent des efforts continus. Les fonctionnaires de tous les niveaux ainsi que les parlementaires ont un rôle à jouer; il en va de même pour le greffier du Conseil privé et les administrateurs généraux, compte tenu des postes de direction qu'ils occupent au point de contact entre la fonction publique et la sphère politique.

L'impartialité politique dans la dotation et les nominations de cadres supérieurs

4.58 Depuis la mise en œuvre de la LEFP en décembre 2005, la CFP a relevé peu de preuves d'influence politique directe en dotation en vertu de la *Loi*. Cela nous amène à conclure que les lignes directrices et les orientations de la CFP, ainsi que ses activités de surveillance et la communication avec les intervenants, combinées à la vigilance soutenue exercée par les administrateurs généraux et les gestionnaires d'embauche, ont porté fruits.

4.59 Dans notre fonction publique professionnelle et non partisane, il est bien établi que les nominations doivent être indépendantes des ministres élus, être fondées sur le mérite et l'impartialité politique et faire l'objet d'une surveillance indépendante. Le Bureau du Conseil privé a mis en place un processus de nomination. Toutefois, il n'y a pas de mécanisme indépendant pour donner l'assurance que les nominations à ces postes supérieurs soient fondées sur le mérite et sans influence politique. Les personnes nommées à ces postes doivent faire preuve de leadership sur le plan du respect du mérite et de l'impartialité politique dans leur organisation.

4.60 Ces principes devraient s'appliquer aux nominations des administrateurs généraux et des administrateurs généraux délégués. Les nominations à ces postes sont la prérogative du gouverneur en conseil. Elles suscitent moins de préoccupations puisque, traditionnellement, elles visent des personnes provenant de la fonction publique, laquelle est fondée sur le mérite et non partisane. Ces principes doivent également s'appliquer à une population de plus de 400 chefs et membres d'organismes distincts et de conseils au sein de la fonction publique centrale qui sont nommés par le gouverneur en conseil[25].

4.61 Selon le préambule de la LEFP, c'est à la CFP qu'est confié le rôle de donner au Parlement de manière indépendante l'assurance du respect du mérite et de l'impartialité politique dans la fonction publique. À notre avis, il est temps que toutes les nominations *externes* à la fonction publique centrale soient fondées sur le mérite et non partisanes et assujetties à une surveillance exercée de manière indépendante et à l'établissement de rapports connexes. Cela englobe les nominations à la fonction publique centrale aux postes d'administrateurs

[25] Il y a eu 406 de ces personnes nommées dans la fonction publique centrale en mars 2010, selon le Système d'information analytique sur les emplois de la CFP.

généraux, d'administrateurs généraux délégués de l'extérieur de la fonction publique centrale et les nominations de chefs et membres provenant de l'extérieur de la fonction publique centrale aux organismes distincts et aux conseils.

4.62 Des réformes ont récemment été introduites en Grande-Bretagne et en Australie afin d'assurer une plus grande intégrité dans les nominations à des postes supérieurs, grâce à l'élargissement de l'application du principe du mérite et à l'amélioration de la transparence.

4.63 À la fin de 2010, le gouvernement britannique a annoncé qu'il combinait les fonctions du First Civil Service Commissioner, qui a la responsabilité de superviser les nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci, avec celles du Commissioner for Public Appointments qui supervise le processus par lequel les ministres font les nominations aux organismes publics. Le titulaire de ce nouveau double poste indépendant est chargé de s'assurer que les nominations à des postes supérieurs à la fonction publique et au sein de celle-ci, notamment les nominations aux plus hautes fonctions ainsi que les nominations et les renouvellements de nominations à des postes dans environ 10 000 conseils, commissions et autres organismes publics, sont fondées « sur le principe de la sélection en fonction du mérite ».

4.64 L'Australie a adopté une approche différente, mais ses objectifs sont similaires. Le Public Service Commissioner fournit, grâce à l'apport du Merit Protection Commissioner, l'assurance que les décisions en matière d'embauche dans la fonction publique de l'Australie sont fondées sur le mérite. Il a également la responsabilité de s'assurer que l'évaluation des candidats à des nominations à la haute fonction publique et au sein de celle-ci est fondée sur le mérite. Depuis février 2008, les nominations à des postes de chefs d'organismes et à d'autres postes de titulaires de charges publiques qui travaillent au sein ou conjointement avec les organismes visés par la *Public Service Act, 1999* doivent également être fondées sur le mérite. Les candidats à ces postes doivent satisfaire à un ensemble de critères essentiels de sélection établis et ils sont soumis à l'évaluation d'un jury, dont l'un des membres doit être le commissaire à la fonction publique.

4.65 Nous recommandons que des mesures additionnelles soient prises afin d'assurer que les nominations externes, à des postes de la fonction publique centrale, d'administrateurs généraux, d'administrateurs généraux délégués et de chefs et membres d'organismes distincts et de conseils soient fondées sur le mérite, qu'elles respectent l'impartialité politique et soient soumises à une surveillance indépendante. Cela pourrait être fait par une organisation telle que la Commission des nominations publiques créée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*[26], promulguée en 2006. Une autre option serait que ces responsabilités s'ajoutent aux responsabilités de la Commission de la fonction publique.

4.66 La LEFP permet actuellement au gouverneur en conseil de nommer des personnes comme conseillers spéciaux auprès de ministres. La catégorie « conseiller spécial » est très large et il n'y a pas de limites au nombre de personnes qui peuvent y être nommées. Nous recommandons

[26] *Loi fédérale sur la responsabilité*, 2006, ch. 9.

que cette disposition de la *Loi* soit supprimée ou que la façon d'utiliser ces nominations y soit précisée.

Les activités politiques des fonctionnaires

4.67 L'infrastructure d'application de la Partie 7 de la *Loi* est en place et fonctionne relativement bien. Cependant, plusieurs problèmes doivent être réglés afin d'assurer la pérennité du système.

4.68 Il reste beaucoup de travail à accomplir pour accroître le niveau de compréhension et de sensibilisation des personnes et des organisations à l'égard de la valeur fondamentale qu'est l'impartialité politique que l'on trouve dans le préambule de la *Loi* et aux droits et responsabilités mentionnés dans la Partie 7. Cela implique qu'il faut notamment élaborer des orientations, des produits de communication, de la formation et des outils améliorés. En outre, plusieurs cas examinés par la CFP depuis 2005-2006 confirment l'importance d'accorder plus d'attention aux répercussions potentielles des décisions individuelles de se livrer à des activités politiques sur l'impartialité politique réelle ou perçue de la fonction publique dans son ensemble.

4.69 En outre, il faut continuer d'explorer les différentes possibilités, notamment en matière de règlements et de lignes directrices, afin de clarifier pour les fonctionnaires les tenants et les aboutissants de la participation à des activités politiques selon les rôles, les niveaux, la visibilité et les catégories des postes dans la fonction publique. L'expérience d'autres pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis ainsi que de plusieurs provinces et territoires du Canada sera utile à cet égard.

4.70 La LEFP prévoit qu'un administrateur général ne doit s'engager dans aucune activité politique autre que celle de voter à une élection. La Commission peut enquêter sur toute allégation selon laquelle un administrateur général s'est livré à une activité politique autre que le vote, mais cette allégation doit être soulevée par un candidat à une élection ou un ancien candidat. Nous recommandons que la *Loi* soit modifiée de façon que la Commission ait le pouvoir d'enquêter sur une telle allégation, de quelque source qu'elle vienne.

4.71 Enfin, les exigences relatives aux activités politiques de la LEFP ne s'appliquent pas actuellement aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à la fonction publique centrale en vertu d'autres lois. Nous recommandons au Parlement de corriger ce vide juridique en modifiant la Partie 7 de la *Loi* pour qu'elle s'applique à ces personnes nommées par le gouverneur en conseil.

La relation entre la fonction publique et la sphère politique

4.72 Il s'agit de la dimension la plus complexe de la protection de l'impartialité politique de la fonction publique, compte tenu du caractère délicat de la relation entre la fonction publique et la sphère politique et de la difficulté que pose l'évaluation de la vraie nature des risques ainsi que de leur incidence. Aussi avons-nous consacré, au cours des deux dernières années, des efforts particuliers à l'amélioration de notre compréhension de la façon dont la relation

entre la sphère politique et la fonction publique influe sur l'impartialité politique de cette dernière. Nous avons aussi examiné l'incidence de cette compréhension sur la manière dont la CFP met en œuvre les responsabilités qui lui incombent aux termes de la LEFP.

4.73 Nous avons ainsi constaté que les risques les plus importants qui pèsent sur l'impartialité politique de la fonction publique découlent de la tension réelle ou perçue qui existe à l'égard des rôles et des responsabilités qui devraient incomber à chacune des sphères. Cette constatation témoigne en partie du fait que la relation entre les représentants élus et la fonction publique a été profondément changée par l'influence croissante des membres du personnel des cabinets de ministres[27]. Ces derniers se situent dans « l'espace entre la politique et la fonction publique[28] » [traduction], et ils sont nommés à la discrétion des ministres auxquels ils fournissent des conseils partisans.

Clarifier les rôles et les responsabilités

4.74 Dans l'avenir, il faudra améliorer la formation et les communications destinées au personnel des cabinets de ministres concernant leurs rôles et leurs responsabilités au sein du système parlementaire canadien, afin d'aller au-delà de ce qui est indiqué par le Bureau du Conseil privé dans le document *Un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État – 2008*. Il faudra aussi fournir au personnel des cabinets de ministres de meilleurs conseils sur leurs rapports avec la fonction publique, ce qui favorisera une compréhension et un respect mutuel entre les deux sphères.

4.75 Par conséquent, nous recommandons l'établissement d'un code de conduite du personnel des cabinets de ministres. Le Royaume-Uni et l'Australie ont récemment mis en place des codes énonçant des normes qui régissent la conduite des membres du personnel des cabinets de ministres ainsi que des attentes à l'égard de leurs relations avec la fonction publique. Au Royaume-Uni, le code de conduite des conseillers spéciaux, présenté par le Cabinet Office en juin 2010, précise que les conseils fournis par un conseiller spécial ne doivent pas supprimer ou supplanter ceux qui ont été rédigés pour les ministres par des fonctionnaires permanents, bien que le conseiller puisse formuler des commentaires sur ceux-ci. Quant au code de conduite des membres du personnel des cabinets de ministres que l'Australie a mis en place en 2008, il indique expressément que les membres du personnel des cabinets de ministres n'ont pas le pouvoir de diriger les fonctionnaires et ne peuvent prendre de décisions exécutives.

4.76 Par ailleurs, il faudrait formuler des conseils afin de clarifier les rôles et les responsabilités des fonctionnaires à l'égard de la sphère politique. Par exemple, on devrait présenter aux fonctionnaires des conseils sur leurs rapports avec les membres des cabinets de ministres en général ainsi que sur certains aspects particuliers. Ces aspects particuliers devraient notamment inclure les activités de communication et de consultation, lesquelles ont suscité

---

[27] C'est le thème central du document de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts. « Political Advisors », document d'information présenté à Paris le 5 mai 2009.

[28] Ibid., p. 6.

des préoccupations quant à l'impartialité politique de la fonction publique au cours de notre mandat[29].

Nominations d'anciens membres du personnel des cabinets de ministres et de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil

4.77 Comme nous l'avons souligné dans notre rapport annuel 2009-2010, nous sommes préoccupés par les risques que posent les nominations à la fonction publique centrale d'anciens membres du personnel des cabinets de ministres et de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil qui ont servi en tant que chefs et membres d'organismes distincts et de conseils en ce qui a trait à l'impartialité politique de la fonction publique. Quand ces personnes sont subséquemment nommées à des postes dans la fonction publique, leurs nominations, comme toutes les autres, doivent respecter les valeurs fondamentales et les valeurs directrices et ne doivent pas découler d'une influence politique ou d'un accès indu aux postes de la fonction publique. De plus, comme les autres fonctionnaires, les anciens membres du personnel des cabinets de ministres et les personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil, qui sont nommés à la fonction publique doivent exercer et sembler exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale.

4.78 Globalement, des progrès ont été accomplis quant à la gestion du mouvement des anciens membres du personnel des cabinets de ministres, qui sont nommés à la fonction publique ou qui y retournent à la suite de la modification apportée à la LEFP en décembre 2006 selon laquelle certains membres du personnel des cabinets de ministres étaient désormais admissibles à participer à des processus de nomination internes. Alors que le nombre total de membres du personnel des cabinets de ministres s'élevait à 521 en mars 2010, le nombre de ces nominations à la fonction publique a fléchi constamment passant de 49 en 2005-2006 à 17 en 2009-2010. Toutefois, il sera important pour la CFP de continuer à examiner les cas individuels qui suscitent des préoccupations, par exemple, les cas concernant des processus non annoncés ou des processus inconnus pouvant présenter des risques accrus[30].

4.79 Nous demeurons préoccupés par les risques que posent les nominations à la fonction publique de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil. Bien que ces nominations soient peu nombreuses (on en compte 31 pour la période de 2005-2006 à 2009-2010), elles peuvent avoir une incidence considérable sur l'impartialité politique réelle ou perçue de la fonction publique. Ces nominations se concentrent dans un petit nombre d'organisations

---

[29] En 2009-2010, la CFP a mené une enquête sur une allégation selon laquelle des fonctionnaires pourraient avoir joué un rôle dans la publication, puis la modification, d'un communiqué de presse partisan sur le site Web du ministère de la Justice. L'enquête a permis d'établir que bien que le communiqué original ait bel et bien contenu un discours partisan, rien ne prouvait qu'un fonctionnaire ait participé à la rédaction du communiqué en question. Cependant, la CFP a conclu qu'il y avait un manque de clarté dans la définition des rôles des fonctionnaires et du personnel politique. Pour plus de renseignements sur cette affaire, consultez le Rapport annuel 2009-2010 de la CFP et le site Web de la CFP.

[30] Entre 2005-2006 et 2009-2010, 25 anciens membres du personnel des cabinets de ministres sans expérience préalable dans la fonction publique ont été nommés par l'entremise de processus non annoncés ou inconnus.

et environ la moitié d'entre elles visent des postes de niveaux supérieurs ou découlent de processus non annoncés ou inconnus. De plus, comme il a été indiqué plus haut, les risques qu'elles posent sont élevés dans la mesure où les nominations du gouverneur en conseil n'ont pas fait l'objet d'une surveillance indépendante visant à s'assurer qu'elles étaient fondées sur le mérite. Ainsi, l'an dernier, la CFP a commencé à surveiller plus étroitement le mouvement des personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil vers la fonction publique.

Renforcer la gouvernance et les opérations de la Commission

4.80 La LEFP de 2003 a apporté des modifications importantes à la structure de gouvernance, aux pouvoirs, aux fonctions et aux tâches de la Commission. Toutefois, sur certains aspects importants, aucun changement n'a été apporté, ou les changements effectués n'allaient pas assez loin, ce qui signifie que la modernisation des opérations de la Commission n'a pas pu être consolidée.

4.81 Au cours des cinq dernières années, la Commission a réussi à se réorienter afin d'appuyer la mise en œuvre de la LEFP, à la CFP et dans l'ensemble de la fonction publique[31]. Elle s'est réorganisée, a assuré le transfert harmonieux de certaines de ses fonctions à l'École de la fonction publique du Canada et à ce qui est maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, a renforcé sa capacité de surveillance, qui inclut le contrôle, la vérification et les enquêtes, et a conçu et mis en œuvre un régime d'application des dispositions de la LEFP concernant les activités politiques.

4.82 Nous avons mis en place un certain nombre de mesures visant à assurer le bon fonctionnement du cadre législatif établi par la LEFP ainsi que des opérations de la CFP à long terme. Parmi ces mesures, soulignons l'examen indépendant de l'automne 2008 des activités de surveillance de la CFP, soit le suivi, la vérification et les enquêtes. L'examen a confirmé que les activités de surveillance de la CFP sont appropriées. On a noté cependant qu'il fallait apporter certains ajustements dans la qualité et la quantité de la surveillance et qu'il faudrait développer une plus grande capacité dans les activités de surveillance et de vérification. Ces questions ont été abordées dans le plan d'action adopté par la Commission à la suite de l'examen. Plus récemment nous avons entrepris l'examen du Cadre de nomination de la CFP et du processus associé aux demandes de candidature à une élection municipale afin de réaliser un bilan des progrès accomplis et d'apporter des ajustements, s'il y a lieu.

4.83 De plus, à la suite du deuxième rapport du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre, nous avons proposé la création d'un comité consultatif de sous-ministres chargé de formuler des conseils à la Commission sur des questions relatives à la prestation des services de dotation et d'évaluation et des activités connexes. La Commission était appuyée dans cette démarche par le greffier du Conseil privé et le Comité des

[31] Voir CFP, « La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (2003) » (2011).

sous-ministres sur le renouvellement de la fonction publique. Le greffier a nommé les premiers membres du Comité consultatif de la Commission de la fonction publique, qui est entré en activité en décembre 2008 et se réunit mensuellement.

4.84 Nous avons également apporté des changements à la façon dont la Commission mène ses activités dans le cadre réglementaire établi dans la LEFP, changements qui devraient être maintenus. La LEFP a modifié la structure de la Commission en décrétant que, désormais, elle compterait un seul membre à temps complet au lieu de trois membres, soit le président, qui est également premier dirigeant, nommé sous le grand sceau après approbation conjointe du Sénat et de la Chambre des communes, et au moins deux commissaires à temps partiel. Le président et les commissaires à temps partiel sont nommés pour un mandat renouvelable de sept ans, mandat qui était de 10 ans en vertu de l'ancienne loi. Ces modifications ont fait en sorte que la Commission a dû changer considérablement son processus décisionnel.

4.85 La LEFP confère à la Commission le pouvoir décisionnel associé à ses attributions. La Commission peut autoriser tout commissaire, y compris le président, à exercer ses attributions en vertu de la *Loi*. Le cas échéant, les attributions sont considérées comme ayant été exercées par la Commission.

4.86 Ainsi, et compte tenu du fait que les commissaires occupent maintenant leur charge à temps partiel, l'instrument de délégation adopté en janvier 2006 autorise le président à exercer au nom de la Commission certaines fonctions et certains pouvoirs liés à la prise de décisions et aux opérations quotidiennes de la Commission. La Commission dans son ensemble conserve le pouvoir d'énoncer des règlements et des lignes directrices et se concentre sur quelques tâches requises par la *Loi* sur l'établissement d'orientations stratégiques, l'élaboration de règlements et de lignes directrices et ses rapports au Parlement.

4.87 Ce mode de fonctionnement a grandement amélioré l'efficience et l'efficacité de la Commission. Il permet à celle-ci de poursuivre ses activités même quand les commissaires à temps partiel ne sont pas présents. Nous recommandons donc au Parlement de modifier la LEFP de manière à permettre au président d'assumer tout pouvoir et d'exécuter toute fonction relevant de la Commission en son nom, sauf celles qui sont liées à ses pouvoirs d'élaboration de règlements et de lignes directrices et à la présentation de rapports au Parlement.

4.88 D'après notre expérience des cinq dernières années, nous estimons que plusieurs autres changements contribueraient à accroître encore davantage la capacité de la Commission de s'acquitter de ses responsabilités. Ainsi, nous recommandons les modifications législatives suivantes :

- Au cours de leur mandat, le président et les autres commissaires acquièrent de l'expérience et des connaissances approfondies; ils sont donc en mesure de fournir de précieux conseils quant à la sélection de nouveaux commissaires et pourraient grandement faciliter la transition vers la nouvelle Commission. Nous recommandons donc que la LEFP soit modifiée afin qu'elle confère aux commissaires en poste, y compris au président, le pouvoir de formuler des recommandations sur la nomination d'autres commissaires.

- Selon la *Loi*, c'est le gouverneur en conseil qui établit la rémunération du président. Ce mode de rémunération ne reflète pas l'indépendance de l'entité qu'il dirige. Par conséquent, nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin d'établir un taux de rémunération fixe pour le président qui se compare à un mode de rémunération existant, comme celui du juge en chef de la Cour fédérale.

- En vertu de la *Loi*, les commissaires ne peuvent détenir ni accepter de charge ou d'emploi – ni exercer d'activité – incompatibles avec leurs fonctions, et le président doit se consacrer exclusivement à l'exécution de ses fonctions. En règle générale, ces restrictions peuvent être considérées comme excessives. Puisque le président et les commissaires de la Commission de la fonction publique sont régis par la *Loi sur les conflits d'intérêts*, ces restrictions ne sont pas nécessaires, et nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin de les supprimer.

- La LEFP prévoit que le ministre désigné auquel le rapport est adressé doit déposer le rapport annuel de la Commission devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci, après que le ministre désigné l'ait reçu. Cette façon de faire crée une incertitude et a eu des répercussions sur le plan opérationnel pour la Commission. Nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin que le rapport annuel soit déposé directement au Parlement.

4.89 Les cinq dernières années nous ont également permis de cerner plusieurs lacunes graves quant aux pouvoirs conférés à la CFP par la *Loi*. Ces lacunes nuisent grandement à la capacité de la Commission de réaliser son mandat, et nous recommandons qu'elles soient comblées au moyen de modifications apportées à la LEFP, dont les suivantes :

- La Commission ne dispose actuellement pas du pouvoir d'établir des marchés pour obtenir des biens et des services sans devoir obtenir la délégation de pouvoirs sur ce plan par un ministre, sauf s'il s'agit de services de certains spécialistes. Parce que les ministres ne fournissent pas d'orientation à la Commission, cette dernière devrait être en mesure de passer directement des marchés avec diverses entités publiques ou privées afin de pouvoir exécuter son mandat, à l'instar de l'Agence du revenu du Canada. Nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin de conférer clairement à la Commission son propre pouvoir de passation de marchés.

- Les universités, les gouvernements provinciaux et les gouvernements d'autres pays s'adressent fréquemment à la CFP pour obtenir ses services d'évaluation linguistique. Or, la Commission n'a pas le pouvoir de fournir ces services, ainsi que d'autres services de dotation et d'évaluation, au-delà de la fonction publique centrale. De plus, la CFP ne peut reporter les revenus tirés de la prestation de ces services à l'exercice financier suivant. Nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin que la CFP soit en mesure de fournir des services d'évaluation linguistique ainsi que d'autres services professionnels et outils de dotation, qui correspondent à son mandat, à des institutions publiques de l'extérieur de la fonction publique fédérale et de reporter les revenus inutilisés à l'exercice suivant.

- À l'heure actuelle, les enquêteurs et les vérificateurs ne disposent pas d'une protection en vertu de la LEFP, ni pour eux-mêmes ni pour les renseignements qu'ils obtiennent au cours d'une enquête ou d'une vérification. Nous recommandons donc que la LEFP soit modifiée pour que les vérificateurs et les enquêteurs de la CFP soient protégés de toute procédure civile ou criminelle relative aux activités qu'ils ont entreprises de bonne foi en vertu de la *Loi*, et pour que les renseignements obtenus au cours d'une enquête ou d'une vérification ne puissent être utilisés contre la CFP dans le cadre d'autres procédures. Des clauses semblables se trouvent dans des lois régissant de nombreux tribunaux administratifs fédéraux.

- La préservation de l'intégrité des vérifications est un élément essentiel d'une surveillance efficace. La divulgation de dossiers qui contiennent de l'information sur la vérification compromet les constatations de la vérification. Nous recommandons donc qu'une disposition soit ajoutée à la LEFP afin de faire en sorte que la Commission ne soit pas tenue de divulguer des dossiers qui contiennent des renseignements obtenus ou créés dans le cadre d'une vérification qu'elle a menée.

4.90 La CFP est une entité unique et indépendante qui agit à titre de protectrice du mérite et de l'impartialité politique de la fonction publique. Il est donc essentiel de veiller à ce qu'elle dispose de la capacité opérationnelle et du cadre de gouvernance requis pour assumer efficacement ce rôle dans le but d'assurer la pérennité du régime établi par la LEFP.

5. Conclusions

5.1 Des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en place des éléments fondamentaux du système établi par la LEFP au cours des cinq dernières années. Depuis plus de 100 ans, le Parlement confie la responsabilité de doter les postes de la fonction publique centrale[32] ainsi que d'assurer l'impartialité politique de celle-ci à un organisme indépendant, la Commission de la fonction publique. Ce fut là un élément crucial de la création et du maintien de la fonction publique fédérale professionnelle, axée sur le mérite et l'impartialité politique qui est celle du Canada de nos jours.

5.2 En vertu de la nouvelle LEFP entrée en vigueur au complet en décembre 2005, les rôles et les responsabilités de la CFP sont clairs. La CFP a mis sur pied un système de dotation caractérisé par la délégation de nombreux pouvoirs, assorti d'une démarche visant à assurer la surveillance des pouvoirs qui ont été délégués aux administrateurs généraux et à fournir des lignes directrices et des services de soutien. La CFP a atteint un juste équilibre entre ses diverses responsabilités, soit celle de confier plus de pouvoirs aux administrateurs généraux, de superviser le système et de rendre compte au Parlement de son rendement. De la même manière que les administrateurs généraux font la vérification de leurs responsabilités internes, la CFP fait la vérification des siennes à l'égard du Parlement.

5.3 Nous avons discuté dans cette évaluation de certains domaines de préoccupation liés au système de dotation, à l'impartialité politique de la fonction publique ainsi qu'à la gouvernance et au fonctionnement de la Commission. Là où, selon nous, certains ajustements sont requis, nous avons recommandé que des changements législatifs ou d'autres types de mesures soient apportés.

5.4 À l'avenir, il sera important d'améliorer l'efficacité du système de dotation en se plaçant du point de vue des gestionnaires d'embauche, des fonctionnaires et des recrues éventuelles ainsi que de celui de la fonction publique en tant qu'institution. Il sera également important de rechercher les occasions d'améliorer l'efficacité du système. Cela peut se faire grâce à une planification mieux intégrée de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire, à la centralisation de l'infrastructure de dotation là où des économies d'échelle peuvent être réalisées, à l'adoption de la notification unique et au règlement des problèmes du système de recours en relation avec les processus de nomination internes délégués.

5.5 Notre expérience de l'exercice du rôle que la *Loi* et son préambule réservent à la Commission pour ce qui est de la protection de l'impartialité politique dans la fonction publique démontre l'existence de lacunes dans notre méthode actuelle pour y arriver. Certaines de ces lacunes peuvent être corrigées par la Commission. Il peut s'agir, par exemple, de fournir des lignes directrices plus claires aux fonctionnaires à propos de la participation aux activités politiques, en fonction de leur rôle, de leur niveau et de la visibilité du poste qu'ils occupent dans la

[32] Sauf indication contraire.

fonction publique. Cela peut consister aussi à travailler avec d'autres intervenants clés afin de fournir de l'orientation aux fonctionnaires sur leurs rôles et responsabilités à l'égard de la sphère politique.

5.6 La correction de certaines autres lacunes dépasse les pouvoirs de la Commission et demande l'attention d'autres instances. À notre point de vue, il serait temps que toutes les nominations externes à la fonction publique centrale soient fondées sur le mérite, non partisanes et assujetties à une surveillance et fassent l'objet de rapports indépendants. Cette exigence vise les nominations d'administrateurs généraux, d'administrateurs généraux délégués et des chefs et membres d'organismes distincts et de conseils provenant de l'extérieur de la fonction publique.

5.7 La LEFP ne va pas assez loin, en ce qui a trait à la modernisation de la gouvernance et du fonctionnement de la Commission. Dans ce domaine, nous avons recommandé une série de modifications législatives qui, selon notre expérience, amélioreront encore davantage la capacité de la Commission d'exercer sa responsabilité de protéger le mérite et l'impartialité politique de la fonction publique pour le compte du Parlement et des Canadiens.

5.8 En dernier lieu, nous aimerions manifester notre gratitude pour l'énorme soutien que nous avons reçu durant notre mandat. Le Parlement, pour sa part, a montré une attention constante à l'égard des questions que nous avons soulevées. Les administrateurs généraux nous ont tendu la main et fourni des conseils. Plus que tout, nous devons remercier le personnel de la CFP qui nous a permis de réaliser notre travail.

Annexe 1 : Documents de référence

Les documents suivants ont servi à l'évaluation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* par la CFP, en plus de ceux qui ont déjà été mentionnés dans l'évaluation. Tous les documents sont disponibles sur le site Web de la CFP, à l'adresse **www.psc-cfp.gc.ca**.

Comité d'examen indépendant. Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique. Préparé pour la présidente de la Commission de la fonction publique du Canada. Ottawa, 2009.

Forum des politiques publiques. Les nouvelles tendances et leurs effets sur la Commission de la fonction publique et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ottawa, 2009.

Commission de la fonction publique. « Archéologie administrative : La Commission de la fonction publique et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. » Document préparé par Maria Barrados et Margaret M. Hill, pour The Hodgetts Legacy: Towards the Future. Kingston : Université Queen's, le 23 octobre 2009.

Études et vérifications de la Commission de la fonction publique, de 2005-2006 à 2009-2010.

Rapports annuels de la Commission de la fonction publique, de 2005-2006 à 2009-2010.

Commission de la fonction publique. L'impartialité de la fonction publique : un bilan. Ottawa, 2008.

Annexe 2 : Résumé des modifications législatives proposées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Cette annexe présente un résumé des modifications que la CFP propose à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Chaque modification proposée s'accompagne d'une justification ainsi que d'un résumé de la disposition législative existante dans le régime actuel, s'il y a lieu.

Efficacité du système de dotation

1. Prolongation de la durée d'emploi d'un employé occasionnel
Régime actuel : La durée d'emploi des employés occasionnels ne peut dépasser 90 jours ouvrables dans une année civile dans un ministère ou une autre administration.
Proposition : Autoriser une période de 90 jours additionnels pour une même année civile si c'est justifié dans l'intérêt de la sécurité, la sûreté, la santé, l'environnement ou un service essentiel au public.
Justification : *La durée maximale de 90 jours de la période d'emploi occasionnel peut s'avérer restrictive pour les organisations qui doivent composer avec les circonstances particulières décrites ci-dessus.*

2. Notification
Régime actuel : Dans un processus de nomination interne, la notification de candidature retenue est faite après que l'évaluation des candidats soit terminée. À la suite d'une période d'attente, une deuxième notification est faite, soit la notification relative à la nomination ou proposition de nomination.
Proposition : Publier une seule notification.
Justification : *Le principal problème posé par une notification en deux étapes réside dans le caractère hypothétique des personnes dont la candidature a été retenue aux fins de nomination et le fait que les organisations sont tenues d'informer certaines personnes du nom de la personne retenue avant d'officialiser une décision. Le changement pour ne prévoir qu'une seule notification refléterait mieux les caractéristiques du processus réel. Enfin, ce changement permettrait d'aborder les cas où les candidats faisant partie d'un bassin et dont la candidature n'a pas été retenue aux fins de nomination reçoivent plusieurs notifications et ont plusieurs possibilités de présenter une plainte au TDFP.*

Système de recours

1. Processus de nomination internes

Proposition : La Commission peut enquêter sur un processus de nomination interne délégué dans lequel un administrateur général a joué un rôle ou à la suite d'une vérification de la Commission, et elle peut prendre des mesures correctives.

Justification : *Dans certaines situations, il est plus approprié que la Commission mène l'enquête sur un processus de nomination interne délégué, soit quand l'administrateur a été impliqué dans un processus et pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts s'il menait l'enquête, ou à la suite d'une vérification de la CFP.*

2. Enquête sur les cas de fraude : aucune nomination ou mutation

Proposition : Au cours d'une enquête sur un cas de fraude, la Commission peut ordonner que le fonctionnaire visé ne fasse l'objet d'aucune nomination ou mutation.

Si le fonctionnaire occupe un autre poste, la Commission peut révoquer la nomination ou la mutation subséquente.

Justification : *La révocation ou les mesures correctives découlant d'une enquête sur un cas de fraude se limitent au poste visé par l'enquête. Des fonctionnaires ont parfois tenté de se soustraire aux conséquences de l'enquête en se faisant nommer ou muter à un autre poste.*

Impartialité politique et activités politiques

1. Enquêtes : allégations contre un administrateur général

Régime actuel : La Commission peut enquêter sur toute allégation soulevée par une personne qui est ou a été candidate dans une élection selon laquelle un administrateur général s'est livré à une activité politique autre que l'exercice de son droit de vote.

Proposition : Retirer l'exigence selon laquelle l'allégation doit provenir d'un candidat ou d'un ex-candidat.

Justification : *La Commission sera en mesure d'enquêter sur des allégations concernant des activités politiques inappropriées contre un administrateur général, peu importe la personne qui les a formulées. Le principe d'impartialité politique de la fonction publique sera protégé.*

2. Nomination par le gouverneur en conseil

Régime actuel : Le gouverneur en conseil peut nommer les administrateurs généraux, les administrateurs généraux délégués, les sous-ministres, les sous-ministres délégués, ou des personnes à des rangs équivalents ainsi que des conseillers spéciaux auprès de ministres.

Proposition : Retirer la capacité du gouverneur en conseil de nommer un « conseiller spécial » auprès d'un ministre ou préciser la disposition en prévoyant quand et comment elle peut être utilisée.

Justification : *Le fait de permettre les nominations à la catégorie de « conseiller spécial » est trop discrétionnaire. La clause ne crée pas de limites au nombre de personnes qui pourraient être nommées à ces postes. En outre, le paragraphe 128(1) de la LEFP permet déjà aux ministres de nommer le personnel de leur cabinet, notamment leur directeur de cabinet.*

3. Application de la Partie 7 aux personnes nommées par le gouverneur en conseil

Proposition : Appliquer les dispositions relatives aux activités politiques aux personnes nommées dans l'administration publique centrale par le gouverneur en conseil en vertu d'autres lois.

Justification : *Actuellement, les personnes nommées par le gouverneur en conseil en vertu d'autres lois ne sont pas assujetties aux exigences en matière d'activités politiques de la LEFP. Cette situation crée un vide dans l'application du régime de la Partie 7 et fait en sorte que certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil soient traitées différemment.*

Gouvernance et fonctionnement de la Commission

1. Autres emplois ou activités

Régime actuel : Les commissaires ne doivent pas entreprendre d'activités incompatibles avec leurs fonctions, et le président doit consacrer tout son temps à l'exercice de ses fonctions pour la Commission.

Proposition : Retirer cette exigence de la LEFP. Elle n'est pas nécessaire étant donné que le président et les commissaires sont assujettis à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, laquelle prévoit des règles à cet égard.

Justification : *Dans l'ensemble, les restrictions actuelles s'appliquant aux autres emplois ou activités peuvent être considérées comme excessives, étant donné que les dispositions de la* Loi sur les conflits d'intérêts *ont préséance sur elles et suffisent à régir les activités externes.*

2. Nomination des commissaires

Régime actuel : Le président et les autres commissaires ne jouent aucun rôle officiel dans le processus de nomination.

Proposition : Accorder aux commissaires en poste (y compris le président) le pouvoir discrétionnaire de formuler des recommandations au sujet de la nomination d'autres commissaires.

Justification : *La proposition permettrait une relève appropriée des commissaires.*

3. Salaires

Régime actuel : La rémunération du président est déterminée par le gouverneur en conseil.

Proposition : Établir un taux de rémunération fixe pour le président fondé sur un modèle de rémunération existant, comme celui du juge en chef de la Cour fédérale.

Justification : *Un taux de rémunération fixe comparable à celui des homologues du président refléterait davantage l'indépendance de la Commission.*

4. Représentation de la Commission par le président et délégation

Régime actuel : La Commission peut autoriser tout commissaire ou employé de la Commission à exercer certaines de ses attributions en conformité avec la LEFP. Le cas échéant, les attributions sont considérées comme ayant été exercées par la Commission.

Proposition : Le président exerce la majeure partie des attributions de la Commission, lesquelles seront considérées comme ayant été exercées par celle-ci. Le président peut déléguer ses fonctions aux employés de la Commission.

La Commission dans son ensemble conserve le pouvoir d'énoncer des règlements et des lignes directrices et de faire rapport au Parlement.

Justification : *La LEFP confère à la Commission dans son ensemble le pouvoir décisionnel associé à ses attributions. Étant donné que les commissaires occupent leur charge à temps partiel, il va de soi que le président soit responsable pour la plus grande part de la prise de décisions afin que les opérations ne soient pas retardées.*

5. Dépôt du rapport annuel

Régime actuel : Le ministre désigné doit déposer le rapport annuel de la Commission devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci, après que le ministre désigné l'ait reçu.

Proposition : Conférer à la Commission le pouvoir de déposer le rapport annuel directement devant chaque chambre du Parlement sans devoir passer par un ministre désigné.

Justification : *Le pouvoir de déposer directement son rapport annuel, semblable à celui dont est investie la Commission canadienne des droits de la personne, permettrait à la Commission d'être certaine du moment où le rapport sera déposé et de se préparer adéquatement pour les communications et le suivi qui en découlent. Le dépôt du rapport annuel et les événements qui l'entourent ne dépendraient pas d'un accord avec le ministre désigné.*

6. Pouvoir de passation de marchés

Proposition : Conférer à la Commission le pouvoir de passer des marchés pour l'obtention de biens ou de services sans avoir à obtenir une délégation d'un ministre.

Justification : *Cette modification vise à faire en sorte que la CFP détienne son propre pouvoir de passation de marchés, conformément à son rôle d'organisme indépendant.*

7. Services et recouvrement des coûts

Proposition : Conférer à la Commission le pouvoir de fournir des services liés à son mandat aux divers ordres de gouvernement et aux organisations du secteur public, y compris aux organisations de l'extérieur de la fonction publique fédérale.

Conférer à la Commission le pouvoir d'établir les prix et de recouvrer les coûts de la prestation de ces services.

Permettre à la Commission de reporter les revenus tirés des services qu'elle fournit à l'exercice financier suivant.

Justification : *Grâce à son expertise et à son expérience, la CFP a élaboré des outils de pointe en matière de nomination, de dotation et d'évaluation, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation linguistique. À l'heure actuelle, elle ne peut pas passer d'ententes directement avec des entités de l'extérieur de la fonction publique fédérale pour fournir ses outils et son expertise.*

8. Protection

Proposition : Les enquêteurs et les vérificateurs ne peuvent être appelés comme témoins concernant des renseignements qu'ils ont obtenus dans l'exercice de leurs fonctions.

Leurs notes et leurs ébauches ne peuvent être divulguées sans leur permission.

Des procédures civiles ou criminelles ne peuvent être entreprises contre la Commission ou toute personne agissant en son nom.

Justification : *Les enquêteurs et les vérificateurs ne sont actuellement pas protégés pour le travail qu'ils effectuent en vertu de la LEFP. La protection souhaitée les vise personnellement, ainsi que les renseignements qu'ils obtiennent pendant une enquête ou une vérification. Des clauses semblables se trouvent dans des lois régissant de nombreux tribunaux administratifs.*

9. Intégrité d'une vérification
Proposition : La Commission est tenue de refuser de communiquer les documents qui ont été obtenus ou créés au cours d'une vérification qu'elle a menée.
Justification : *Cette modification vise à protéger l'intégrité d'une vérification en veillant à ce que les constatations qui en découlent ne soient pas compromises par la divulgation de dossiers qui contiennent des renseignements relatifs à la vérification.*