



Faits saillants



Rapport annuel 2008-2009

Octobre 2009

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

Dans son rapport annuel, la Commission de la fonction publique du Canada (CFP) présente les résultats de la surveillance qu'elle a exercée relativement à l'intégrité du système de dotation et à l'impartialité de la fonction publique fédérale au cours de l'exercice 2008-2009. Elle y rend compte aussi de la prestation de ses services de dotation et d'évaluation.

Contexte

L'exercice financier 2008-2009 constitue la troisième année complète d'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Les ministères et organismes, de même que la CFP, ont continué de faire des progrès dans la mise en œuvre des objectifs énoncés dans la LEFP. Des réalisations considérables ont été observées dans certains secteurs.

En 2008-2009, la croissance de la fonction publique s'est poursuivie. En mars 2009, celle-ci comptait 208 947 personnes réparties dans 82 organisations assujetties à la LEFP, ce qui représente une augmentation de 4,5 % comparativement à mars 2008. Il y avait 183 932 fonctionnaires nommés à des postes pour une période indéterminée, 13 171 fonctionnaires nommés à des postes de durée déterminée, ainsi que 7 162 employés occasionnels et 4 682 étudiants.

Un système de dotation fondé en grande partie sur la délégation des pouvoirs

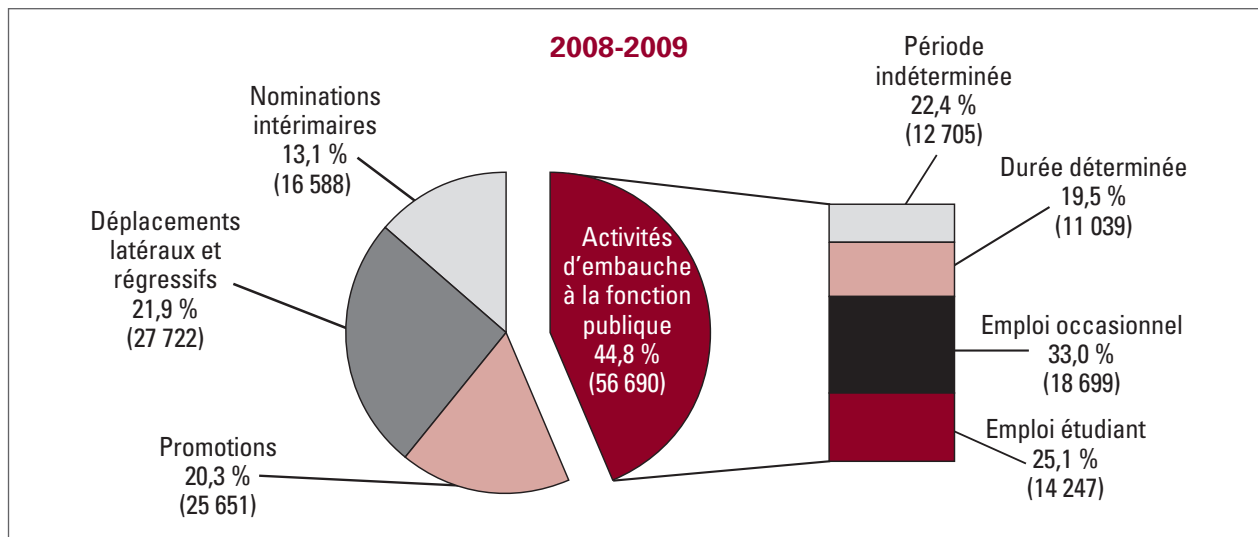
Activités globales de dotation

Une augmentation des activités de dotation de la fonction publique a été observée en 2008-2009, aussi bien à l'interne qu'à l'externe.

Les organisations assujetties à la LEFP ont mené 126 651 activités de dotation, soit une hausse de 3,7 % comparativement à l'exercice financier précédent. De ces activités de dotation, 93 705 étaient des nominations externes ou internes à la fonction publique (78 561 à des postes pour une période indéterminée et 15 144 à des postes de durée déterminée).

La fonction publique a réalisé 56 690 embauches par voie de recrutement externe en 2008-2009, ce qui représente une augmentation de 3,6 % par rapport à l'exercice précédent. Le nombre de nouveaux fonctionnaires embauchés de l'extérieur de la fonction publique et nommés pour une période indéterminée est passé de 10 579 à 12 705 (une augmentation de 20,1 %) et constitue 22,4 % de toutes les nouvelles embauches.

Activités globales d'embauche et de dotation à la fonction publique



Source : Dossiers de la CFP sur les activités d'embauche et de dotation

Bien que le nombre de nominations d'étudiants soit passé à 14 247 (une augmentation de 4,8 % par rapport à l'année précédente), le nombre de nominations à des postes de durée déterminée et à des emplois occasionnels a légèrement diminué (2,0 % et 3,1 % respectivement).

La proportion de toutes les activités d'embauche dans la région de la capitale nationale a dépassé la proportion des fonctionnaires dans la région à la fin de mars 2009 (44,2 % comparativement à 42,9 %).

Le nombre total d'activités de dotation au sein du groupe de la direction a augmenté régulièrement au cours des quatre derniers exercices financiers, passant de 2 038 en 2005-2006 à 2 490 en 2008-2009. Ce nombre englobe les nominations externes à la fonction publique pour des périodes indéterminées et des durées déterminées, les promotions, les déplacements latéraux et régressifs et les nominations intérimaires de quatre mois ou plus. Le nombre total d'activités de dotation au sein du groupe de la direction a augmenté de 6,2 % par rapport à l'exercice financier précédent.

Gestion de la dotation dans les ministères et organismes

Dans l'ensemble, le rendement des organisations en matière de dotation est acceptable. Il y a quelques cas de bon rendement en gestion. En 2008-2009, 61 % des organisations ont obtenu un rendement acceptable pour la planification

intégrée des ressources humaines (RH) et des activités, un bond de 33 points de pourcentage par rapport à l'année précédente.

La CFP a aussi observé une augmentation importante (de 36 % en 2007-2008 à 75 % en 2008-2009) du nombre d'organisations qui ont obtenu la cote acceptable pour les systèmes organisationnels de soutien aux RH.

Des améliorations importantes s'imposent toujours dans le secteur de la responsabilisation des gestionnaires à l'égard des résultats.

Évaluation globale : Les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité sont généralement respectées dans l'ensemble de la fonction publique. Cependant, la CFP s'inquiète du fait que des signes précoces et importants indiquent qu'une vigilance accrue s'impose pour s'assurer que les Canadiens continueront de compter sur une fonction publique fondée sur le mérite et impartiale dans les années à venir.

La CFP est de plus en plus préoccupée par le fait que l'intégrité du système de nomination est compromise par les effets cumulatifs des pratiques organisationnelles qui ne respectent pas suffisamment les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. En 2008-2009, la CFP

a relevé des cas où soit le mérite n'avait pas été respecté, soit l'information contenue dans le dossier de dotation était insuffisante et ne permettait pas de déterminer si le mérite avait été respecté. La CFP a aussi remarqué l'apparition de nouveaux défis liés à l'impartialité de la fonction publique, défis qu'il faudra examiner de plus près.

Une fonction publique fédérale impartiale

Mise en candidature

En 2008-2009, la CFP a reçu 54 nouvelles demandes de permission de la part de fonctionnaires qui souhaitent se porter candidat à une élection ou le devenir. Il s'agit d'une augmentation de 20 % par rapport à l'exercice précédent, au cours duquel 45 nouvelles demandes avaient été reçues. Comme pour l'année précédente, la plupart des nouvelles demandes reçues (76 %) visaient des élections municipales.

Enquête au sujet des activités politiques irrégulières

La CFP a mené 17 enquêtes visant des allégations d'activités politiques irrégulières. Dans la plupart des cas, les enquêtes ont permis de conclure que les personnes visées s'étaient portées candidates à des élections sans avoir demandé la permission requise à la CFP.

La CFP a aussi mené deux enquêtes à la suite d'allégations d'activités politiques non liées à une mise en candidature à une élection, dont l'une s'est révélée fondée.

Questions particulières

Langues officielles

En 2008-2009, 70,1 % des personnes nommées dans les organisations assujetties à la LEFP ont indiqué que l'anglais était leur première langue officielle, et 29,9 % ont indiqué que c'était le français. Ces pourcentages sont demeurés sensiblement les mêmes au cours des quatre dernières années.

Des 23 744 nominations effectuées à la fonction publique, 71,6 % visaient des postes unilingues (c.-à-d. anglais ou français essentiel, français essentiel ou anglais essentiel) et 26,9 % des postes bilingues impératifs.

Parmi les 62 878 nominations externes et internes pour une période indéterminée effectuées dans les organisations assujetties à la LEFP en 2008-2009 (sans compter les nominations intérimaires), 2 160 (3,4 %) résultaient d'un processus de nomination bilingue non impérative. De ce nombre, 403 personnes avaient droit à une formation linguistique afin de satisfaire aux exigences linguistiques de leur poste au terme d'une période de deux ans suivant leur nomination, comme le précise le Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique (le Décret). Grâce à la surveillance et aux efforts de la CFP visant à sensibiliser davantage les organisations ainsi qu'à la vigilance accrue exercée par les administrateurs généraux, le nombre de cas remontant à plus de deux ans qui sont non conformes au Décret a continué de baisser. Le 31 mars 2009, il y avait 69 cas de ce type, tandis qu'au 31 mars 2005, il y en avait 892.

Zone nationale de sélection

Depuis décembre 2008, tous les postes à temps plein dotés pour une durée déterminée de six mois ou plus et tous les postes dotés pour une période indéterminée au moyen de processus de nomination externes annoncés sont accessibles aux candidats de partout au pays et aux Canadiens vivant à l'étranger. En 2004, seulement 19 % de ces postes étaient ouverts à toute la population canadienne.

Les Canadiens sont plus nombreux à tirer parti de l'accès élargi aux emplois. En 2008-2009, dans la plupart des régions, il y a eu une faible augmentation du pourcentage de demandes provenant de l'extérieur, à l'exception de la Saskatchewan où 80 % des demandes provenaient d'autres régions, comparativement à 66 % en 2007-2008. Selon une analyse préliminaire des données relatives aux nominations, l'objectif d'améliorer l'accès aux emplois est atteint.

Équité en matière d'emploi

Une analyse de la CFP révèle qu'en 2008-2009, trois groupes visés par l'équité en matière d'emploi (EE), soit les Autochtones, les membres des minorités visibles et les femmes, ont réalisé des gains constants,

affichant chacun, pour des processus externes, un taux de nomination supérieur à leur disponibilité respective au sein de la population active (DPA). Les postes annoncés à l'extérieur de la fonction publique n'attirent toutefois pas suffisamment les personnes handicapées, dont le taux de recrutement demeure inférieur à leur DPA.

La CFP a mis au point une nouvelle méthodologie lui permettant de déterminer le taux de recrutement de tous les groupes d'EE, à l'exception des femmes, dans le cadre des processus externes annoncés. Les données obtenues grâce à cette nouvelle méthodologie indiquent que le taux de nomination des minorités visibles dans le cadre de processus externes annoncés est beaucoup plus élevé que prévu, et qu'il a connu une augmentation constante, passant de 15,6 % en 2006-2007 à 17,3 % en 2007-2008 et à 18,8 % en 2008-2009.

La CFP demeure inquiète du « déclin » des groupes d'EE, de l'étape de la présentation des demandes jusqu'à l'étape de la nomination. Elle travaillera avec les autres organisations afin de mieux comprendre les facteurs qui contribuent au déclin et d'éliminer tout obstacle dans le processus.

Compte tenu de l'importance que revêtent les données statistiques précises et fiables sur les groupes d'EE, la CFP collabore avec les parties intéressées pour mettre en place une méthodologie commune qui permettra de mesurer la représentativité, tant dans les nominations que dans l'effectif de la fonction publique, et d'en faire rapport.

Sources de préoccupation

Durée des processus de dotation

Bien que l'expérience croissante sous le présent régime ait donné lieu à des améliorations, la CFP s'inquiète du fait que les processus de dotation sont en moyenne encore plus longs qu'ils ne l'étaient avant l'entrée en vigueur de la *Loi* actuelle.

Le temps moyen requis pour doter un poste pour une période indéterminée, à l'issue d'un processus annoncé, s'est accru légèrement, passant de 22,8 semaines pour la période allant de janvier 2000 à décembre 2003, à 24,1 semaines pour la période s'étendant d'avril 2006 à septembre 2007. Pour la période s'étendant d'octobre 2007 à septembre 2008, la durée moyenne des processus de dotation a

diminué à 23,5 semaines, au fur et à mesure que les organisations se sont adaptées au nouveau régime de dotation.

La CFP estime qu'il est encore possible pour les organisations et les gestionnaires de réduire considérablement la durée des processus de nomination dans le contexte des cadres législatif et stratégique actuels. Il serait possible de réduire la durée d'environ 30 %, à la condition que les gestionnaires aient l'appui, l'information et les outils en RH dont ils ont besoin et qu'ils adoptent des méthodes de gestion rigoureuses.

Main-d'oeuvre temporaire

Dans son rapport annuel 2006-2007, la CFP faisait état de ses préoccupations au sujet du recrutement de personnel permanent au moyen d'une main-d'oeuvre temporaire. En 2008-2009, non seulement la tendance s'était-elle maintenue, mais les employés occasionnels étaient de plus en plus utilisés comme source d'embauche de personnel permanent.

En 2008-2009, les statistiques de la CFP indiquent une certaine amélioration en ce qui concerne les embauches pour une période indéterminée, la proportion de fonctionnaires n'ayant jamais occupé de poste à la fonction publique s'étant accrue, passant d'un peu plus de 16 % en 2000-2001 à 35 % en 2008-2009.

La proportion de nouveaux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée qui ont déjà occupé un emploi occasionnel à la fonction publique est une source de préoccupation pour la CFP. En 2009-2010, la CFP examinera plus à fond cette tendance et ses conséquences, et déterminera si une intervention est nécessaire.

Recours aux entreprises privées

La CFP s'inquiète aussi du fait que des entreprises privées sont utilisées pour l'embauche d'employés temporaires non assujettis à la LEFP. Le recours répété à des services contractuels sur une longue période peut aller à l'encontre des valeurs directrices. En 2009-2010, la CFP examinera de plus près les services d'aide temporaire dans le contexte de la LEFP et du respect des valeurs de nomination.

Intégration des étudiants

Selon le rapport de la CFP intitulé *Vérification du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant et des nominations subséquentes effectuées au moyen des mécanismes d'intégration*, publié en mai 2009, le programme, dans son ensemble, fonctionne raisonnablement bien. Cependant, plus du tiers des processus de nomination examinés ne respectaient pas le Cadre de nomination de la CFP. Il faut aussi documenter avec une plus grande rigueur les décisions sur les nominations effectuées au moyen des mécanismes d'intégration pour veiller au respect des exigences législatives, des lignes directrices et des valeurs de nomination.

Processus de nomination non annoncés

Les administrateurs généraux doivent surveiller de plus près et mieux documenter le recours aux processus de nomination non annoncés afin d'assurer le respect des valeurs fondamentales et des valeurs directrices.

Malgré tout, la CFP estime que, en 2008-2009, le pourcentage des processus non annoncés semble avoir diminué par rapport à l'année précédente, passant de 40 % à 37 %. Les estimations de la CFP indiquent aussi que 84 % des nominations intérimaires de quatre mois ou plus ont été effectuées au moyen de processus non annoncés.

Amélioration continue des fonctions de la Commission de la fonction publique

Surveillance

À l'automne 2008, à la suite de l'Examen stratégique horizontal de la gestion des ressources humaines, la CFP a demandé à un comité d'examen indépendant d'évaluer son rôle de surveillance. Le Comité a conclu que la démarche de la CFP quant à la surveillance était appropriée, mais qu'un certain calibrage à l'égard du nombre d'activités de surveillance et de leur qualité était nécessaire.

Le Comité a aussi conclu que le fait de se contenter d'améliorer les activités de surveillance de la CFP de façon isolée ne suffirait pas. Il a souligné que,

pour garantir la pleine mise en œuvre de la LEFP, il fallait un engagement renouvelé et des efforts concertés de la part des administrateurs généraux, des gestionnaires, des spécialistes des RH et des agents négociateurs.

La CFP a accepté les 18 recommandations du Comité et a mis en place un plan d'action pour y donner suite au cours des deux prochaines années.

Enquêtes

En 2008-2009, la CFP a reçu 410 nouvelles demandes d'enquête sur des allégations concernant des processus de nomination. La CFP a aussi déterminé que 109 demandes nécessitaient une enquête.

Il y a eu cinquante-six enquêtes relatives à des processus de nomination externes; quinze allégations ont été jugées fondées et des mesures correctives ont été prises. Dix-sept allégations de fraudes ont été soulevées à l'égard d'un processus de nomination; six ont été jugées fondées et des mesures correctives ont été prises. Deux demandes de la part d'un administrateur général concernaient des processus de nomination internes délégués; une a été jugée fondée et renvoyée à l'organisation pour que l'administrateur général détermine les mesures correctives appropriées.

Au cours du dernier exercice financier, neuf enquêtes menées par des administrateurs généraux au sujet de processus de nomination internes ont été signalées à la CFP, parmi lesquelles six cas se sont révélés fondés. La CFP est préoccupée du fait que les administrateurs généraux n'utilisent peut-être pas leur pouvoir d'enquête des processus de nomination internes autant qu'ils le devraient. Si un problème relativement à un processus de nomination interne est avéré et que le ministère ou l'organisme en cause n'a pris aucune mesure pour examiner la situation, la CFP exerce alors son pouvoir de mener une vérification en vertu de l'article 17 de la LEFP. En 2008-2009, la CFP a fourni de l'information aux organisations déléguées et aux agents négociateurs afin d'expliquer cette nouvelle façon de faire. Ces efforts se poursuivront en 2009-2010.

Lignes directrices en matière de nomination

En 2008-2009, la CFP a entrepris l'examen de ses lignes directrices en matière de nomination. Cet examen vise à cerner les problèmes et à déterminer si des solutions fixées par la *Loi* ou par les lignes directrices s'imposent; si les lignes directrices et les outils qui permettent de les appliquer sont conformes aux exigences de la LEFP et aux valeurs de nomination; et si l'orientation fournie par les lignes directrices est claire et concise. Cet examen devrait être terminé d'ici décembre 2009.

Activités politiques et impartialité

À la lumière de l'expérience acquise au cours des trois dernières années, la CFP a entrepris de simplifier ses méthodes d'approbation des demandes de mise en candidature à des élections municipales. De plus, les changements démographiques et les innovations technologiques, ajoutés à certaines situations portées à l'attention de la CFP au cours de la dernière année, mettent l'accent sur la nécessité d'engager un vaste dialogue sur le thème de l'impartialité au XXI^e siècle.

Services de dotation et d'évaluation

En 2008-2009, la CFP a continué d'aider les organisations à exercer les pouvoirs de nomination qui leur ont été délégués. Elle a offert un ensemble de services centralisés, comprenant des outils informatisés, des systèmes et des services répondant aux besoins de toutes les organisations, comme des programmes de recrutement postsecondaire et des programmes pour étudiants.

Se préparer en vue de l'examen quinquennal de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

La LEFP renferme une disposition qui prévoit un examen de la *Loi* et de son application cinq ans après son entrée en vigueur. Cette période de cinq ans arrivera à échéance le 31 décembre 2010.

En prévision de l'examen quinquennal, la CFP fera le bilan de la mise en œuvre de la LEFP. Elle procédera à une évaluation complète de son

rôle et de ses responsabilités, y compris son cadre de nomination et l'efficacité de son modèle de prestation de services.

Trois questions feront l'objet d'une analyse détaillée : le mérite, l'impartialité et le régime de recours. Par exemple, la CFP a relevé des indices que la nouvelle définition du mérite contenue dans la LEFP nécessite, aussi bien au niveau individuel qu'à l'échelle du système, l'adoption d'une démarche plus raffinée pour mettre en application les valeurs fondamentales et directrices, et pour les évaluer dans différentes situations. La CFP examinera cette question plus à fond et étudiera les façons d'appuyer les organisations et les gestionnaires à cet égard. De plus, la LEFP actuelle a établi les « discussions informelles ». Selon des résultats préliminaires, ce mécanisme est utilisé; la CFP continuera d'examiner sa contribution globale à la dotation et aux recours.

Ces travaux devraient prendre fin en décembre 2010 et déboucheront sur la présentation d'un rapport spécial au Parlement.

Une fonction publique pour le XXI^e siècle

En février 2009, le premier ministre a annoncé des changements à la gouvernance des RH afin d'assurer une application des politiques et une prestation de services améliorées et d'accroître l'efficacité de la gestion des RH. Le rôle de la CFP en tant que gardienne du mérite et de l'impartialité a été reconfirmé.

Il est plus important que jamais d'avoir une fonction publique dynamique et solide. La protection des valeurs que sont le mérite et l'impartialité fournit, pour les années à venir, l'assise nécessaire pour maintenir une fonction publique qui vise l'excellence et pour relever les nouveaux défis. Aider les administrateurs généraux à exercer les pouvoirs de nomination qui leur ont été délégués et assurer que la fonction publique est professionnelle, fondée sur le mérite et impartiale – voilà les engagements que la CFP continuera d'honorer envers le Parlement.