



Faits saillants



Rapport annuel 2009-2010

Octobre 2010

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 politique des fonctionnaires. De plus, la CFP recrute des Canadiens qualifiés provenant de partout au pays.

Contexte

En 2009-2010, la fonction publique du Canada a continué de croître, comme tout au long de la dernière décennie. Cependant, le rythme de croissance global a ralenti, s'établissant à 3,4 % comparativement à 4,5 % en 2008-2009.

En mars 2010, on comptait 216 045 individus dans les organisations au sein desquelles la Commission de la fonction publique (CFP) a délégué son pouvoir de nomination aux administrateurs généraux. À cette date, 4 939 personnes occupaient un poste permanent ou non dans le groupe de la direction (EX-1 à EX-5), une augmentation de 4,7 % depuis mars 2009.

La croissance de l'effectif a été principalement observée dans cinq organisations, soit Service correctionnel Canada, Environnement Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Entre mars 2009 et mars 2010, la moitié de la croissance totale de l'effectif était attribuable aux organisations ayant un mandat à remplir pour l'exécution du Plan d'action économique du Canada annoncé dans le budget de 2009.

Activités globales d'embauche et de dotation

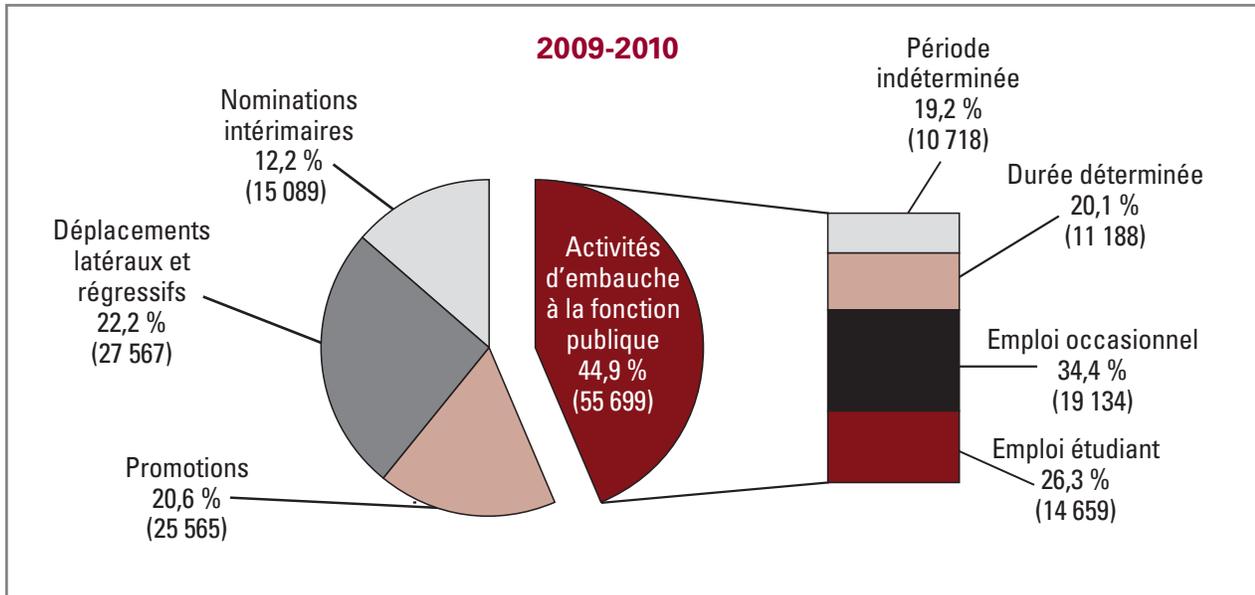
En 2009-2010, les activités de dotation et d'embauche internes et externes dans la fonction publique ont montré des signes de ralentissement.

Les organisations assujetties à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) ont réalisé 123 920 activités d'embauche et de dotation en 2009-2010, ce qui représente une diminution de 2,2 % par rapport à l'exercice financier précédent. En 2009-2010, il y a eu un total de 55 699 activités d'embauche à la fonction publique, soit une baisse de 1,7 % comparativement à l'exercice financier précédent. Par ailleurs, les activités de dotation internes à la fonction publique ont diminué de 2,5 %.

Le nombre de nouveaux fonctionnaires provenant de l'extérieur de la fonction publique et nommés à un poste permanent (pour une période indéterminée) est passé de 12 705 en 2008-2009 à 10 718 en 2009-2010. Ces fonctionnaires représentent 19,2 % de toutes les nouvelles personnes embauchées; il y a donc une baisse en comparaison des 22,4 % enregistrés en 2008-2009.

En 2009-2010, 2 408 activités de dotation internes et externes au groupe de la direction ont été réalisées, ce qui constitue une diminution de 3,3 % par rapport au dernier exercice.

Activités globales d'embauche et de dotation assujetties à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, selon l'exercice financier



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

Progrès réalisés

Dans le premier rapport annuel de la présente Commission publié en 2003-2004, il est indiqué que la mise en œuvre de la LEFP représentait une occasion de régler certaines préoccupations de longue date, dont les suivantes : la planification et la capacité des organisations en matière de ressources humaines, l'augmentation constante du recours aux services d'aide temporaire comme source de recrutement, le nombre restreint de diplômés d'université qui se voient offrir un emploi à la fonction publique et la nécessité d'élargir l'accès aux possibilités d'emploi à la fonction publique.

Des progrès ont été réalisés à l'égard des questions suivantes :

- La planification des priorités et des stratégies de dotation a continué de s'améliorer : 63 % des ministères et organismes ont obtenu la cote « bon rendement » ou « rendement acceptable » à cet égard en 2009-2010, par rapport à 15 % en 2007-2008, selon les activités de surveillance de la CFP.
- La proportion de nouveaux fonctionnaires nommés à un poste permanent et n'ayant jamais travaillé à la fonction publique a augmenté, passant de 15,9 % en 2004-2005 à 37,0 % en 2009-2010.
- La durée des nominations intérimaires a diminué : en effet, la durée moyenne des nominations donnant lieu à une promotion était de 13,5 mois pour la période de 2007 à 2009, et de 12,5 mois pour les nominations sans promotion (si on compare à 15 et à 13 mois respectivement pour la période de 2002 à 2004).
- La proportion totale d'étudiants ayant participé au Programme fédéral d'expérience de travail étudiant et au Programme de stages d'enseignement coopératif et d'internat qui ont ensuite été nommés à la fonction publique (pour une durée déterminée ou une période indéterminée) a augmenté, passant de 22,5 % pour la période de référence de 1997 à 2005, à 26,2 % en 2006-2007, mais affiche une légère diminution par rapport à la proportion de 27,9 % observée en 2005-2006.
- En 2009-2010, 1 643 diplômés ont été nommés à des postes permanents ou non dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire.
- Tous les processus de nomination externes annoncés visant la dotation de postes permanents ou de longue durée (plus de six mois) sont maintenant ouverts à toute la population canadienne.

Évaluation globale

Selon les diverses activités de surveillance menées par la CFP en 2009-2010, des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en œuvre de la LEFP au cours des quatre dernières années. Les éléments essentiels de la LEFP sont en place et les progrès se poursuivent pour atteindre ses objectifs concernant le régime de dotation et les activités politiques.

Les valeurs fondamentales du système, soit le mérite et l'impartialité politique, sont respectées globalement. En outre, les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité sont généralement respectées dans les décisions de dotation prises dans toute la fonction publique. Toutefois, les fonctionnaires à tous les niveaux ne démontrent pas de façon uniforme qu'ils comprennent comment appliquer les valeurs fondamentales et les valeurs directrices et comment les intégrer dans leurs décisions.

Maintenant que le système est en place, la CFP estime que tous les intervenants doivent en assurer la viabilité à long terme. Pour ce faire, il faudra s'efforcer de régler les questions non résolues. Il faudra aussi veiller à ce que le système permette de répondre aux nouveaux défis et puisse s'y adapter. L'objectif consiste à faire en sorte que la population canadienne continue de bénéficier d'une fonction publique professionnelle, non partisane et fondée sur le mérite durant les prochaines décennies.

- Trois des quatre groupes désignés au titre de l'équité en matière d'emploi – les femmes, les minorités visibles et les Autochtones – sont maintenant nommés à la fonction publique dans une proportion supérieure à leur disponibilité respective au sein de la population active.

Viabilité du système

Près de cinq ans après l'entrée en vigueur de la LEFP, il faut maintenant régler les sujets de préoccupation restants pour assurer la viabilité du système actuel. Parmi ceux-ci, mentionnons le recours inapproprié au personnel non permanent et aux services d'aide temporaire, la durée des processus de dotation et la protection de l'impartialité politique. Le passage à une approche principalement fondée sur les valeurs, qui constitue l'un des principaux enjeux, s'est révélé beaucoup plus complexe que prévu.

Selon ses activités de surveillance de cette année et des trois années précédentes, la CFP est préoccupée du fait que le comportement des gestionnaires et des employés laisse croire que les valeurs et leurs interdépendances ne sont pas encore assez bien comprises et que les décisions ne se fondent pas encore assez sur les valeurs. La CFP a également

remarqué qu'il subsiste des incohérences dans l'utilisation de l'approche fondée sur les valeurs dans toutes les organisations, par exemple pour le recours aux processus de nomination annoncés et non annoncés et dans la documentation des décisions.

En 2010-2011, la CFP s'engage à mieux comprendre comment devrait fonctionner un système fondé sur les valeurs et à communiquer ses attentes aux fonctionnaires. Elle trouvera également de nouvelles façons de sensibiliser les fonctionnaires à l'incidence de leurs décisions de participer à des activités politiques sur l'impartialité politique de la fonction publique.

Par ailleurs, la CFP croit que des améliorations à sa série de lignes directrices contribueront également à implanter les valeurs et le système fondé sur celles-ci. Ainsi, le Cadre de lignes directrices en matière de nomination sera modifié en 2010-2011 pour mettre davantage l'accent sur le respect des valeurs fondamentales et des valeurs directrices. Par ailleurs, la CFP clarifiera ses attentes relativement aux processus annoncés.

Services d'aide temporaire

En réponse à une demande du Parlement faite en avril 2009, la CFP a entrepris une étude sur le recours aux services d'aide temporaire. Il existe un rôle pour les services d'aide temporaire pour répondre aux besoins à court terme. L'étude a permis de constater l'utilisation inappropriée de ces services pour répondre à des besoins de dotation à long terme, alors qu'il faudrait plutôt utiliser les mécanismes prévus par la LEFP.

La CFP s'est engagée à consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada afin de régler les questions soulevées dans cette étude et à fournir une orientation sur l'utilisation des services d'aide temporaire dans le respect des valeurs de la LEFP.

Dans l'année à venir, la CFP examinera des moyens à prendre pour combler les lacunes des lignes directrices, des lois et des règlements et pour harmoniser davantage les mécanismes de dotation des postes non permanents prévus dans la LEFP et les services d'aide temporaire.

Recours aux employés occasionnels

La CFP reconnaît la nécessité d'embaucher des employés occasionnels pour répondre aux besoins à court terme et pour obtenir des compétences spécialisées. Cependant, le recours inapproprié à l'emploi occasionnel a des répercussions négatives sur les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

Comme il a été indiqué dans le rapport annuel 2008-2009, les avantages dont bénéficient les employés occasionnels dans les nominations subséquentes à la fonction publique et le recours croissant à l'emploi occasionnel comme source de recrutement d'employés permanents sont des sujets de préoccupation.

La proportion de fonctionnaires nommés à un poste permanent et n'ayant jamais occupé de poste à la fonction publique est passée de 15,9 % en 2004-2005 à 37,0 % en 2009-2010. Toutefois, la CFP constate que la proportion d'employés occasionnels ayant par la suite été nommés à un poste a continué de croître, passant de 41 % pour la période de référence de 1997 à 2005, à 54 % en 2008-2009.

Durée des processus de dotation

Il y a eu une réduction du temps que requiert la tenue des processus de dotation collective. La durée moyenne de ces processus est passée de 27,4 semaines pour la période de référence 2007-2008 à 24,7 semaines pour la période de référence 2008-2009. Dans l'ensemble, le délai moyen de dotation des postes permanents est presque resté le même (de 23,5 semaines en 2007-2008, il est passé à 23,0 semaines en 2008-2009).

La CFP croit que les organisations doivent s'efforcer davantage de réduire la durée des processus de dotation. En 2010-2011, la CFP encouragera les ministères et les organismes à établir des normes pour la durée des processus de dotation.

Équité en matière d'emploi

En 2009-2010, la CFP s'est concentrée sur diverses initiatives qui devraient mener à une amélioration continue de la représentation des groupes désignés au titre de l'équité en matière d'emploi (EE) dans la fonction publique. En voici quelques-unes : la prise de mesures permettant d'obtenir des données d'EE plus fiables; l'adoption d'une méthode simplifiée pour la collecte et l'utilisation des renseignements sur l'EE; la mise en œuvre d'une approche pour l'affirmation de l'affiliation autochtone; la détermination de stratégies efficaces et de pratiques notables en vigueur dans les ministères et les organismes.

Trois des quatre groupes désignés sont maintenant nommés à la fonction publique dans une proportion supérieure à leur disponibilité respective au sein de la population active. Les personnes handicapées font toutefois exception.

La CFP demeure préoccupée par le fait que les personnes handicapées constituent le seul groupe dont le taux de nomination est resté inférieur à leur disponibilité au sein de la population active durant les dernières années. Bien que les personnes handicapées ne soient pas sous-représentées dans la fonction publique, le pourcentage de postulants appartenant à ce groupe est demeuré stable à 3,0 %, tandis que leur taux de nomination a diminué, passant de 3,3 % en 2008-2009 à 3,1 % en 2009-2010.

Le nombre et la proportion de nominations externes ont augmenté en 2009-2010 pour les membres de minorités visibles. Puisque les minorités visibles sont sous-représentées, cette tendance à la hausse contribuera à combler les écarts actuels et futurs dans la représentation de ce groupe à la fonction publique.

Protection de l'impartialité politique

Au cours de la dernière année, la CFP a porté une attention particulière aux questions liées à la protection de l'impartialité politique de la fonction publique. Elle a examiné le résultat de ses enquêtes, entrepris de nouvelles recherches et analyses de données et tenu une série de consultations avec des spécialistes de premier plan.

En 2010-2011, la CFP s'est engagée à tirer parti des résultats de son dialogue avec des spécialistes et des autres activités relatives à l'impartialité politique qu'elle a menées au cours de la dernière année afin d'exposer sa position sur une nouvelle vision d'une fonction publique non partisane dans le cadre de son évaluation de la LEFP. Ce dialogue sera étendu aux parlementaires et à la population canadienne.

Activités politiques

En 2009-2010, la CFP a reçu 99 nouvelles demandes de permission de la part de fonctionnaires qui souhaitent se présenter comme candidats à une élection ou tenter de le devenir. Il s'agit d'une hausse de 83 % par rapport à l'exercice financier antérieur et du plus grand nombre de demandes jamais reçues en une seule année. Les demandes de candidatures à des élections municipales représentaient encore, en 2009-2010, la majorité des nouvelles demandes reçues.

En 2009-2010, la CFP a simplifié le processus auquel les fonctionnaires doivent se soumettre lorsqu'ils lui demandent la permission de se porter candidats à une élection municipale. Elle voulait ainsi assurer l'examen des demandes en temps opportun tout en continuant à remplir son mandat de protéger l'impartialité politique de la fonction publique.

Évaluation de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Cela fait maintenant plus de quatre ans que la CFP recueille des données concernant l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Il est donc opportun d'effectuer une évaluation préliminaire indépendante de la *Loi* qui reconnaît l'ampleur de la tâche requise pour en appliquer la lettre et l'esprit. La CFP fera rapport de la situation aux parlementaires au printemps 2011.

Prochaines étapes

Les signes précurseurs montrent que le taux de croissance de la fonction publique diminuera davantage dans la prochaine année, tout comme le niveau des activités de dotation. Pour garantir la viabilité du système dans l'avenir, il faut régler les problèmes non résolus, comme le recours inapproprié à du personnel non permanent ou aux services d'aide temporaire. En outre, il est encore plus important que tous les intervenants, y compris la CFP, travaillent de concert pour s'assurer que les fonctionnaires comprennent parfaitement comment appliquer les valeurs fondamentales et les valeurs directrices, et comment procéder pour que l'approche fondée sur les valeurs, qui est au cœur de la *Loi* actuelle, devienne réalité.

Le mandat de la présente commission se termine en mai 2011. La CFP s'attend à une transition harmonieuse afin d'assurer un service continu au Parlement, à la population canadienne, aux ministères et aux organismes.

