



Points saillants



Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique

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 des fonctionnaires sur le plan politique. De plus, la CFP recrute des Canadiens et Canadiennes qualifiés provenant de partout au pays.

Pourquoi la CFP a-t-elle mené cette étude?

La présente étude sur les services d'aide temporaire a été réalisée à la demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Cette demande, présentée en avril 2009, visait la production d'un rapport sur l'ampleur du recours aux services d'aide temporaire de même que sur les tendances et les coûts qui s'y rattachent. Dans son rapport annuel 2008-2009, la Commission de la fonction publique (CFP) s'est dite préoccupée par le recours aux services d'aide temporaire, destinés à répondre à des besoins à court terme, pour contourner la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) et les valeurs de dotation qui y sont énoncées.

La CFP reconnaît que les services d'aide temporaire peuvent servir à répondre à des besoins immédiats et à court terme. Il arrive souvent que les gestionnaires soient appelés à produire des résultats immédiats et qu'ils aient besoin de personnel en mesure d'entrer en fonction rapidement et efficacement lorsque des situations imprévues surviennent, comme un congé de maladie, une charge de travail accrue inattendue ou le départ de fonctionnaires. Les services d'aide temporaire ne constituent que l'un des multiples mécanismes de ressourcement dont disposent les gestionnaires pour satisfaire aux

exigences opérationnelles à court terme de leur organisation. Il est possible de les obtenir au moyen d'un mécanisme de passation de marchés qui est régi par le cadre stratégique énoncé dans la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et par les méthodes d'approvisionnement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). La LEFP traite aussi des besoins à court terme, mais prévoit des processus de nomination pour y répondre plutôt que des mécanismes de passation de marchés.

La LEFP exige généralement que toutes les nominations soient assujetties à la *Loi*. Globalement, la LEFP établit les exigences relatives aux nominations effectuées au sein des organisations relevant de la compétence de la CFP. Le Parlement y expose sa vision d'un régime de dotation fondé sur les valeurs qui permet de « compter sur une fonction publique vouée à l'excellence, représentative de la diversité canadienne et capable de servir la population canadienne avec intégrité et dans la langue officielle de son choix ». Outre les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité politique, le régime de dotation repose sur les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

La LEFP prévoit les types de nomination suivants : les nominations à des postes pour une période indéterminée

(emplois permanents) et les nominations à des postes non permanents (emplois occasionnels, emplois de durée déterminée et emplois étudiants). Pour permettre aux gestionnaires de répondre à des besoins immédiats en matière de ressources humaines, la *Loi* prévoit des dispositions comme l'emploi occasionnel, une mesure exclue de l'application du mérite. Cependant, la LEFP impose des limites strictes quant à l'embauche de personnel occasionnel en permettant à chaque organisation d'y recourir pour une période maximale de 90 jours ouvrables par année civile.

Quelles ont été les constatations de la CFP?

La présente étude a permis d'examiner l'utilisation des services d'aide temporaire dans 11 organisations de la fonction publique qui, ensemble, représentaient 50 % de toutes les dépenses de services d'aide temporaire en 2007-2008. D'après l'étude, les organisations ont eu recours aux services d'aide temporaire de façon inappropriée pour répondre à des besoins de ressourcement à long terme. La CFP estime que ces besoins devraient être comblés à l'aide des mécanismes de dotation prévus par la LEFP. À notre avis, l'étude révèle l'existence d'un effectif supplémentaire au sein de la fonction publique – un effectif qui n'est pas assujéti aux dispositions de la LEFP et qui est utilisé pour effectuer du travail continu et à long terme.

L'étude a révélé deux pratiques suggérant une utilisation à long terme des services d'aide temporaire. La première a consisté en l'utilisation prolongée de marchés de services d'aide temporaire à temps plein. La seconde était le recours à des travailleurs d'aide temporaire ayant une relation d'emploi continu avec l'organisation contractante, et ce, soit en proposant à ces derniers divers marchés de services d'aide temporaire ou en recourant à des combinaisons de marchés et d'autres nominations à des postes non permanents prévus par la LEFP, comme les emplois de durée déterminée, les emplois occasionnels ou les emplois étudiants.

L'étude a permis de constater que près d'un marché sur cinq (18,4 %) durait plus de 52 semaines, jusqu'à concurrence de 165 semaines. Les marchés à long terme étaient plus courants dans la catégorie des services professionnels et techniques que pour la catégorie des services administratifs. Pour ce

qui est de la relation d'emploi continu, 16,3 % des travailleurs d'aide temporaire ont été nommés à la fonction publique par l'organisation avec laquelle ils avaient un marché, et ce, dans les deux semaines avant et/ou après leur marché de services d'aide temporaire. La CFP estime que ces constatations prouvent que les organisations ont recours aux services d'aide temporaire pour effectuer du travail continu et à long terme.

L'étude a révélé que, dans la pratique, les services d'aide temporaire constituent une source de recrutement dans la fonction publique. Le recours aux services d'aide temporaire comme source de recrutement va à l'encontre de la valeur d'accessibilité énoncée dans la LEFP. Il limite en outre l'utilisation de la zone nationale de sélection, laquelle sert à promouvoir la diversité géographique du Canada au sein de la fonction publique. Cette situation est d'autant plus préoccupante du fait que 85,2 % des marchés visés par la présente étude sont passés dans la région de la capitale nationale.

L'étude a révélé que, dans les 180 jours de la fin de son marché de services d'aide temporaire, un travailleur d'aide temporaire sur cinq (20,5 %) est devenu fonctionnaire en vertu de la LEFP dans la même organisation qui l'avait embauché par le truchement de services d'aide temporaire. L'emploi occasionnel constituait le point d'entrée initial à la fonction publique pour la majorité des travailleurs nommés à un poste en vertu de la LEFP.

À la fin de la période visée par notre étude, 73,2 % des travailleurs d'aide temporaire nommés à un poste en vertu de la LEFP avaient obtenu un emploi de durée indéterminée ou déterminée dans la fonction publique. La CFP a établi une préférence marquée pour le recours à des processus annoncés à l'échelle nationale aux fins de recrutement externe. Il n'en demeure pas moins que près du tiers (30 %) de toutes les nominations externes d'anciens travailleurs d'aide temporaire à des postes de durée déterminée ou indéterminée ont été effectués par l'entremise de processus non-annoncés.

Selon l'analyse que la CFP a faite des données tirées des Comptes publics du Canada concernant toutes les organisations assujétiées à la LEFP, les dépenses de services d'aide temporaire ont presque triplé au cours des 10 derniers exercices financiers, soit de l'exercice financier 1999-2000 à 2008-2009. En fait, elles ont connu une hausse deux fois plus prononcée

que les dépenses salariales des personnes nommées à un poste pour une période indéterminée, tandis que les dépenses salariales des personnes nommées à un poste de durée déterminée et du personnel occasionnel se sont stabilisées ou ont enregistré une baisse. Cette tendance à la hausse des dépenses de services d'aide temporaire ne fait qu'accentuer les préoccupations de la CFP en ce qui concerne les risques pour l'intégrité du système de dotation de la fonction publique.

Notre analyse des marchés de services d'aide temporaire de 2007-2008 passés par les organisations visées par l'étude montre que 37,3 % d'entre eux visaient les travailleurs classés dans la catégorie Professionnel, ou Opérations ou technique; les autres avaient trait aux services administratifs. Selon les personnes interviewées, divers facteurs favorisent l'utilisation des services d'aide temporaire, dont la charge de travail accrue, la durée des processus de dotation dans la fonction publique et la nécessité de pourvoir les postes vacants en raison du roulement de personnel ou du congé de fonctionnaires.

L'étude a permis de constater que la décision de recourir aux services d'aide temporaire revient aux gestionnaires. Cependant, ces derniers disposent de peu de d'éléments d'orientation officiels leur permettant de déterminer à quel moment leurs mesures contournent la LEFP. Certaines mesures, telles que l'utilisation prolongée d'un marché de services d'aide temporaire ou l'emploi continu d'un travailleur à l'aide d'une combinaison de marchés et de mécanismes prévus par la LEFP pour l'embauche de personnel dans des postes non permanents (emplois occasionnels, emplois de durée déterminée et emplois étudiants), peuvent nuire au mérite, à la justice et à l'accessibilité. Par ailleurs, en raison d'un manque de communication formelle entre les fonctions de la passation des marchés, les finances et les ressources humaines en ce qui a trait aux services d'aide temporaire, il est difficile de vérifier si les objectifs visés par la LEFP sont atteints. À la fin, seuls le gestionnaire et le travailleur d'aide temporaire savent s'il existe une relation d'emploi continu.

Quelles mesures la CFP prend-elle?

La CFP s'est engagée à consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, TPSGC et les différentes organisations pour trouver des solutions en vue de résoudre les problèmes soulevés dans la présente étude, y compris donner une meilleure orientation et de meilleurs conseils aux gestionnaires. La CFP examinera également la possibilité de proposer d'éventuelles modifications à la LEFP. Le temps requis pour doter un poste en vertu de la LEFP est également examiné, et ce, en fournissant du soutien aux organisations et en les encourageant à établir leurs propres repères. En outre, la CFP s'est engagée à travailler avec d'autres organisations afin de conseiller les administrateurs généraux sur le recours aux services d'aide temporaire dans le cadre de leur planification des ressources humaines, et sur la façon dont ces services peuvent être utilisés de manière appropriée par rapport aux autres mécanismes d'embauche d'employés non permanents en vertu de la LEFP. Dans le cadre de cette consultation menée auprès des différents intervenants, la CFP examinera les moyens de surveiller le recours aux services d'aide temporaire. Cet examen tiendra compte de la LEFP et des changements récemment apportés à la passation de marchés.

