

Chapitre

2

**Recruter pour la fonction publique
canadienne de demain**

Modifier le système

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Joindre les rangs de la fonction publique fédérale : le recrutement général	3
Les contraintes ajoutent aux défis liés au « capital humain »	3
Une nouvelle législation des ressources humaines est prévue	5
Objet de la vérification	5
Observations	7
Défis en matière de recrutement	7
Le recrutement présente déjà des défis	7
Un pourcentage inacceptable des activités d'embauche vise des emplois de courte durée	7
L'accès du grand public aux emplois d'une durée indéterminée est limité	8
Les solutions à court terme traduisent un manque de vision	9
Un système officieux de recrutement à court terme a vu le jour	10
Le « principe » du mérite et le « régime » (système) du mérite	11
Le mérite et l'impartialité politique sont des principes fondamentaux	11
Un organisme indépendant pour assurer le respect des principes du mérite et de l'impartialité	12
Le processus d'appel a façonné le système du mérite	15
L'embauche à court terme	17
Les problèmes que pose le système de recrutement favorisent l'emploi occasionnel et de durée déterminée	17
Une décentralisation et une délégation accrues aux ministères donnent des résultats	18
Changement insuffisant	20
En dépit des nombreuses études et analyses effectuées, les changements apportés sont insuffisants	20
Communication de l'information sur le recrutement	20
Le Parlement ne reçoit pas de rapport d'ensemble sur la gestion des ressources humaines	20
La communication de l'information sur la gestion des ressources humaines peut être améliorée	22
Des modifications législatives s'imposent	23
Conclusion	24



Recruter pour la fonction publique canadienne de demain

Modifier le système

Points saillants

2.1 Le cadre législatif et le mode de gestion du recrutement dans la fonction publique doivent être profondément remaniés pour que les nouveaux systèmes et les nouvelles pratiques répondent mieux aux exigences opérationnelles des ministères d'une part et aux objectifs à long terme de la fonction publique d'autre part.

2.2 Notre examen du recrutement dans la fonction publique a révélé que le mode d'embauche à court terme est devenu la pratique la plus courante. Nous avons constaté que les imperfections du système amènent les fonctionnaires à trouver des solutions de rechange afin d'éviter un système qu'ils considèrent comme trop lourd. Les faiblesses en matière de planification des ressources humaines ainsi que les facteurs liés à la charge de travail et au financement ne font qu'accentuer les problèmes ayant trait au système. Nous avons aussi noté le besoin d'améliorer les instruments de recrutement dont il est question dans le chapitre 3. Ensemble, ces problèmes liés tant au système qu'aux pratiques en vigueur ont favorisé l'émergence d'une culture axée sur l'embauche à court terme. Cette pratique aura des répercussions à long terme sur la fonction publique.

2.3 Ces questions font l'objet d'études depuis plusieurs années. Mais les changements apportés jusqu'à maintenant ne comblent pas suffisamment les lacunes décelées et ne donnent pas suite convenablement aux recommandations formulées pour redresser la situation. Le gouvernement envisage des mesures législatives en 2002 afin de moderniser le régime des ressources humaines. Nous appuyons sans réserve cette initiative et nous conseillons vivement au gouvernement d'agir sans délai et avec détermination afin de relever les défis importants auxquels il fait face.

Contexte et autres observations

2.4 La fonction publique fait face à un défi de taille en ce qui touche le « capital humain », soit celui de faire en sorte qu'elle dispose d'un effectif compétent suffisant pour s'acquitter de sa tâche, et ce en raison de l'évolution démographique des effectifs de la fonction publique, de la nature différente du travail, d'un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié et des réactions négatives que suscite la fonction publique comme choix de carrière. Pour relever ce défi, le greffier du Conseil privé a fait du recrutement l'une des trois priorités en matière de ressources humaines au sein de la fonction publique.

2.5 La présente vérification a porté sur le recrutement, soit les mesures qu'ont prises les organismes centraux et les gestionnaires pour s'assurer que la fonction publique embauche suffisamment d'employés compétents pour s'acquitter de sa tâche. Nous avons examiné six ministères et avons concentré notre attention sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur, qui sont les principales sources d'employés aptes à remplacer les membres du groupe de la direction. Ce groupe pourrait voir son effectif diminuer de 70 p. 100 en raison des départs à la retraite d'ici 2008.

2.6 Nous présentons les résultats de la vérification dans deux chapitres. Il est essentiel de les lire tous les deux pour bien saisir les enjeux et les liens entre eux. Le présent chapitre fait état des problèmes du système de recrutement et de dotation, et souligne la nécessité d'apporter des modifications législatives. Le chapitre 3 traite des améliorations qui n'exigent aucune modification législative, c'est-à-dire les façons de procéder des gestionnaires et des ministères pour établir leurs besoins en matière de recrutement et pour y répondre, et l'appui que reçoivent les gestionnaires de la part de leur ministère et des organismes centraux.

2.7 Nous estimons que l'expérience de la dotation entièrement déléguée aux ministères et à la fonction publique dans son ensemble indique la possibilité d'accroître la décentralisation. Il conviendrait d'envisager la décentralisation dans le contexte de l'établissement d'un nouveau régime législatif.

2.8 Selon nous, étant donné que trois organismes centraux différents présentent des rapports au Parlement qui portent sur des aspects divers de la gestion des ressources humaines, il est difficile pour les parlementaires de se faire une idée précise des risques, des défis et de l'état de la gestion des ressources humaines; il s'agit pourtant de facteurs qui peuvent se répercuter sur les services offerts aux Canadiens.

Réaction du gouvernement. La réponse formulée par le Bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement et des ministères ayant fait l'objet de notre vérification, ainsi que la réponse de la Commission de la fonction publique, se trouvent à la fin du chapitre 3. La réponse du gouvernement indique qu'il conviendrait d'apporter des modifications législatives. Dans les réponses, on reconnaît que des mesures s'imposent pour s'attaquer aux questions que soulèvent les constatations découlant de notre vérification et nos recommandations en vue d'améliorer les pratiques en matière de recrutement. Ces recommandations sont présentées dans le chapitre 3.

Introduction

Joindre les rangs de la fonction publique fédérale : le recrutement général

2.9 Par dotation au sein de la fonction publique fédérale, on entend le recrutement initial au gouvernement ainsi que l'avancement et les mutations latérales au sein de celui-ci. La Commission de la fonction publique du Canada (CFP) gère le processus de dotation aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à laquelle sont assujettis 20 ministères et une soixantaine d'organismes qui constituent le noyau de la fonction publique.

2.10 Dans la plupart des cas, le recrutement externe consiste en la tenue d'un concours en vue de pourvoir un poste vacant. Il arrive que plusieurs postes semblables fassent l'objet d'un seul concours. Il arrive aussi que des postes soient pourvus sans concours. Les candidats peuvent être aussi sélectionnés dans un répertoire de candidats pour des groupes professionnels à propos desquels des annonces publicitaires ont été diffusées.

2.11 En décembre 2000, nous avons publié un rapport sur le Programme de recrutement postsecondaire, qui constitue le principal instrument dont se sert le gouvernement pour susciter l'intérêt des étudiants postsecondaires nouvellement et récemment diplômés, et les recruter. Son but est de pourvoir des postes vacants particuliers, dans le secteur des opérations et des programmes réguliers ou encore des programmes de perfectionnement ministériels, en y nommant des employés possédant une formation universitaire. En 2000-2001, ce programme a permis d'embaucher 701 diplômés.

2.12 Nous avons décelé un certain nombre de problèmes au sein du programme, sur lesquels se penche la Commission de la fonction publique à l'heure actuelle. Nous craignons également que le programme ne permette pas de recruter suffisamment de diplômés pour combler les pénuries imminentes en matière d'effectif. Le gouvernement a répondu en indiquant qu'il ne s'agissait là que d'un moyen parmi d'autres de recruter des fonctionnaires et que la plupart de l'embauchage passait par le processus de recrutement général. Cette année, notre vérification a porté sur le processus de recrutement général et sur l'utilisation qu'on en fait pour relever les défis auxquels se heurte le gouvernement en matière d'effectif.

Les contraintes ajoutent aux défis liés au « capital humain »

2.13 La fonction publique fait face à un défi de taille en ce qui touche le « capital humain », soit celui de faire en sorte qu'elle dispose d'un effectif compétent suffisant pour s'acquitter de sa tâche. Le greffier du Conseil privé a défini trois priorités en matière de ressources humaines au sein de la fonction publique, pour être à la hauteur de la tâche : le recrutement (embaucher de nouveaux employés dans la fonction publique); le maintien en poste (maintenir en poste les employés compétents); l'apprentissage (assurer le perfectionnement du personnel pour maintenir la compétence de la fonction publique).

2.14 Les facteurs clés qui influent sur le recrutement de nos jours sont les suivants : l'évolution démographique des effectifs de la fonction publique; la nature transformée du travail, qui exige un effectif plus compétent et plus instruit; une réserve de main-d'œuvre de plus en plus restreinte pour un marché sur lequel la demande excédera l'offre; les réactions négatives que suscite la fonction publique comme choix de carrière.

2.15 Évolution démographique des effectifs. En décembre 2000, nous avons constaté que 70 p. 100 des cadres de la fonction publique seraient en mesure de prendre leur retraite sans pénalité d'ici 2008. Un sondage a été mené auprès des cadres de direction et des employés de niveaux équivalents, en 2001, par l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) et Les Associés de recherche Ekos inc. Il a révélé que 40 p. 100 d'entre eux prévoient effectivement prendre leur retraite au cours des cinq prochaines années; en outre, 35 p. 100 comptent le faire dans les six à dix prochaines années. Les employés qui pourraient les remplacer, soit ceux qui occupent des postes qui se situent juste au-dessous des postes de direction, et qui possèdent les compétences requises, présentent un profil identique pour ce qui est de l'âge.

2.16 Par ailleurs, les contraintes imposées en matière d'embauchage pendant l'Examen des programmes font que les jeunes sont sous-représentés au sein de la fonction publique. Les employés âgés de moins de 35 ans sont environ deux fois moins nombreux dans la fonction publique qu'au sein de la main-d'œuvre générale.

2.17 La nature du travail se transforme. La nature des activités menées au sein de la fonction publique fédérale a évolué. En effet, la décision de déléguer davantage de fonctions opérationnelles à des organismes de l'extérieur et l'informatisation croissante du travail ont eu pour effet de réduire le personnel du groupe de l'exploitation et du soutien administratif. L'informatisation, la mondialisation et un milieu de travail de plus en plus complexe exigent des niveaux de compétence plus élevés, et un plus grand nombre de postes de la fonction publique demandent désormais des connaissances acquises au niveau postsecondaire.

2.18 La population active. Comme nous l'avons constaté en avril 1998, le nombre de jeunes travailleurs est en baisse. D'ici 2010, les employés qui prendront leur retraite seront plus nombreux que les jeunes, et cette situation pourrait donner lieu à de sérieuses pénuries de main-d'œuvre. Les entreprises du secteur privé parlent déjà « d'une lutte acharnée pour attirer le talent ». Tous les jours, les journaux prévoient une pénurie de candidats pour des emplois professionnels et spécialisés.

2.19 Le choix de carrière. Enfin, la fonction publique a un problème d'image. Un sondage mené en 1999 auprès des fonctionnaires et certaines études effectuées par des universitaires, comme *Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale : Constituer un effectif de calibre mondial*, ont permis de mettre en lumière certains problèmes liés au milieu de travail. Les sondages menés par la Commission de la fonction publique auprès

d'étudiants universitaires ont confirmé qu'aujourd'hui la perspective d'un emploi au sein de la fonction publique attire beaucoup moins les étudiants qu'auparavant.

Une nouvelle législation des ressources humaines est prévue

2.20 Depuis déjà un certain temps, le Bureau du vérificateur général du Canada déplore la lourdeur et la complexité des lois ainsi que du cadre de gestion des ressources humaines du gouvernement, en particulier son système de dotation. Pour que la fonction publique canadienne reste parmi les meilleures au monde, il faudra apporter des changements afin de relever les défis d'aujourd'hui et de demain en ce qui touche les ressources humaines. En avril 2001, le gouvernement a annoncé son intention de moderniser la gestion des ressources humaines par des mesures législatives d'ici 2002.

Objet de la vérification

2.21 La vérification avait pour objet d'examiner dans quelle mesure le recrutement général dans la fonction publique répond aux besoins d'aujourd'hui et répondra à ceux de demain. Aux fins de la vérification, nous entendons par « recrutement » le mode d'entrée à la fonction publique et l'accès au statut d'employé pour une période indéterminée. L'un des objectifs visés consistait à définir les pratiques actuelles de recrutement général ainsi que les avantages et les inconvénients qui s'y rattachent.

2.22 Les résultats de notre vérification sont présentés dans deux chapitres. Il est essentiel de lire les deux chapitres pour bien saisir les enjeux et les liens entre eux. Le présent chapitre fait état des résultats de l'examen du recrutement et du système sous-jacent. Étant donné que les lois régissant les ressources humaines font présentement l'objet d'un examen, nous ne formulons aucune recommandation à propos des problèmes décelés dans le système actuel. À la fin du chapitre, nous proposons toutefois des principes directeurs sur les modifications à apporter, dont les parlementaires pourraient vouloir tenir compte dans le cadre de l'examen du nouveau régime législatif.

2.23 Le chapitre 3 fait état de nos observations concernant les pratiques de recrutement sur lesquelles il faut se pencher, quel que soit le cadre législatif. Bien que les observations et les recommandations issues de la vérification s'appuient sur un examen de six ministères représentant chacun un modèle différent, elles s'appliquent au gouvernement dans son ensemble.

2.24 Notre vérification a porté essentiellement sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur. Les employés appartenant à ces deux catégories fournissent au public des services de gestion ainsi que des services administratifs et professionnels importants, et ils constituent les principaux groupes de relève de la direction au sein du gouvernement. En 2000-2001, 38,6 p. 100 des activités globales d'embauche dans la fonction publique, à l'exclusion des employés occasionnels et des étudiants, ont eu lieu dans ces deux catégories. L'annexe A du chapitre 3 comporte une liste des groupes professionnels qui font partie de ces deux catégories.

2.25 Nous nous sommes penchés sur les pratiques que les gestionnaires chargés de l'embauchage et les professionnels en ressources humaines de six ministères utilisaient pour recruter des employés. Les ministères choisis étaient Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor (en qualité de ministère) et le ministère des Finances. Les six ministères retenus représentent les ministères de diverses tailles — grande, moyenne et petite — qui recrutent un grand nombre d'employés dans les groupes professionnels visés par notre vérification. Quatre des six ministères choisis sont représentés partout au pays et deux sont situés dans la région de la capitale nationale. Trois d'entre eux sont des ministères à vocation scientifique, deux exercent des rôles d'orientation stratégique et d'organisme central et un ministère fournit des services aux autres ministères. De façon générale, plus le ministère est grand, plus ses secteurs d'activité sont nombreux, plus les groupes professionnels qu'il emploie et plus ses besoins en matière de personnel sont variés. Pour choisir les ministères, nous avons également tenu compte des vérifications et des études effectuées récemment et prévues par le Bureau du vérificateur général du Canada et la Commission de la fonction publique, pour que notre échantillon soit équilibré par rapport aux ministères et aux organismes retenus.

2.26 Nous nous sommes également penchés sur le soutien, l'aide et les services que trois organismes centraux fournissent aux fins de l'orientation stratégique, de la planification des ressources humaines, de la dotation ou du recrutement — il s'agit du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du Bureau du Conseil privé.

2.27 Nous avons dirigé des groupes de discussion réunissant des gestionnaires responsables de l'embauchage et nous nous sommes entretenus avec des conseillers en ressources humaines dans tout le pays. Nous avons également mené un cybersondage auprès de 1 262 gestionnaires dans les ministères qui ont fait l'objet de notre vérification, lesquels gestionnaires avaient embauché des employés dans les deux catégories professionnelles susmentionnées, au cours des deux dernières années. Nous avons obtenu 648 réponses.

2.28 Nous avons examiné le recrutement et le système de dotation sous-jacent. Nous ne nous sommes pas intéressés au recrutement effectué par la voie du Programme de recrutement postsecondaire, dont il a été question dans le chapitre 21 du *Rapport du vérificateur général du Canada* paru en décembre 2000. Nous n'avons pas non plus examiné les autres fonctions de la gestion des ressources humaines comme la classification, la rémunération ou les relations de travail. La section intitulée « À propos de la vérification », à la fin du chapitre 3, présente des détails additionnels.

Observations

Défis en matière de recrutement

Le recrutement présente déjà des défis

2.29 Le recrutement à tous les niveaux de la fonction publique devra s'intensifier pour combler les pénuries que les départs à la retraite imminents et l'évolution du travail au sein du gouvernement entraîneront. Les six ministères examinés ont discerné plusieurs groupes qui sont à risque en raison de l'évolution démographique, des taux de départs élevés (roulement du personnel et retraites) et de la concurrence livrée par le secteur privé. (Par l'expression « à risque », on entend un nombre insuffisant de personnes pour combler les postes vacants existants.)

Un pourcentage inacceptable des activités d'embauche vise des emplois de courte durée

2.30 Étant donné que le recrutement est une priorité déclarée depuis plusieurs années et qu'il est nécessaire de bâtir aujourd'hui l'avenir de la fonction publique, nous avons pensé que la plupart des mesures d'embauchage prises dans les groupes que nous avons examinés viseraient à pourvoir des postes permanents.

2.31 D'après le *Rapport annuel 2000-2001* de la Commission de la fonction publique, les mesures de recrutement général, toutes catégories confondues, ont donné lieu à 39 040 nominations au sein de la fonction publique, à l'exclusion des étudiants. On peut être embauché de trois façons différentes à la fonction publique : pour une période indéterminée, pour une période déterminée ou comme employé occasionnel.

2.32 L'emploi d'une durée indéterminée est un emploi permanent qui ne prend pas fin à une date précise. L'emploi d'une durée déterminée (on dit aussi nomination pour une période déterminée) prend fin à une date fixée d'avance (généralement après trois à six mois), et on peut le renouveler; c'est d'ailleurs souvent le cas. Ces deux types d'emploi tombent sous le coup de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et ils représentent 51,6 p. 100 des nouvelles activités d'embauche. Ceux-ci sont considérés comme des nominations à la fonction publique et ainsi sont assujettis au principe du mérite.

2.33 L'emploi occasionnel (d'une durée n'excédant pas 90 jours consécutifs ou 125 jours dans une année) n'est pas assujetti à la *Loi*. Et comme il ne présuppose pas un éventuel emploi à long terme, il n'est pas assujetti au principe du mérite.

2.34 Au cours de l'année écoulée, les activités d'embauche pour une période indéterminée ont légèrement augmenté, mais elles n'ont représenté que 9,9 p. 100 de toutes les activités d'embauche (voir la pièce 2.1). Près de la moitié de l'embauchage à la fonction publique (à l'exclusion des étudiants) visait des emplois occasionnels et le reste, des emplois d'une courte durée déterminée.

Pièce 2.1 L'embauchage dans la fonction publique

Statut d'emploi	1998-1999		1999-2000		2000-2001	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Postes d'une durée indéterminée	2 269	6,4	2 874	9,8	3 856	9,9
Postes d'une durée déterminée	15 774	44,3	13 615	46,1	16 268	41,7
Emplois occasionnels	17 519	49,3	13 020	44,1	18 916	48,4
Total	35 562		29 509		39 040	

Source : Commission de la fonction publique du Canada, Rapports annuels de 1999-2000 et de 2000-2001. Non vérifiés.

L'accès du grand public aux emplois d'une durée indéterminée est limité

2.35 En 2000-2001, 3 856 personnes ont été recrutées au sein de la population canadienne pour combler des postes d'une durée indéterminée, mais nous avons constaté que le moyen le plus courant de joindre les rangs de la fonction publique était d'être embauché d'abord pour une période déterminée, puis de se présenter au concours organisé pour combler un poste d'une durée indéterminée. La Commission de la fonction publique a fait savoir que 6 455 personnes étaient passées du statut d'employé occasionnel (255) ou nommé pour une période déterminée (6 200) au statut d'employé nommé pour une période indéterminée, soit environ 64 p. 100 des nouveaux employés nommés pour une période indéterminée en 2000-2001.

2.36 Les groupes sur lesquels a porté notre vérification présentaient le même modèle. Environ 58 p. 100 des employés de la catégorie de l'administration et du service extérieur et 62 p. 100 de la catégorie scientifique et professionnelle ont obtenu le statut d'employé pour une période indéterminée après avoir été embauchés soit pour une période déterminée soit à titre d'employé occasionnel. Seulement 36 p. 100 d'entre eux sont entrés à la fonction publique pour y occuper un premier poste d'une durée indéterminée.

2.37 Qui plus est, même l'accès aux nominations d'une durée déterminée passe souvent par l'emploi occasionnel : en 2000-2001, 11,5 p. 100 des fonctionnaires avaient travaillé comme employés occasionnels juste avant d'être nommés à un poste d'une durée déterminée. Comme on l'a fait remarquer précédemment, l'emploi occasionnel n'est pas assujéti au même principe du mérite que d'autres types d'emploi.

2.38 D'autres enquêtes et examens ont révélé les mêmes tendances. Un examen thématique entrepris en juin 2000 par la Commission, sur l'accès aux possibilités d'emploi dans la fonction publique a montré que les candidats

de l'extérieur avaient davantage de chances d'obtenir un emploi à la fonction publique s'ils acceptaient d'occuper des postes de courte durée et s'ils étaient déjà connus des gestionnaires chargés de l'embauchage sur le plan professionnel ou grâce à une expérience de travail antérieure. Cette conclusion s'appuie sur une analyse détaillée effectuée par la Commission dans six ministères, dont cinq ne faisaient pas partie de notre échantillon. Une enquête de la Commission, datant de mars 2001 et portant sur les employés nouvellement embauchés, a révélé qu'un tiers des répondants avaient déjà travaillé pour le ministère ou l'organisme qui les avait nommés à leur premier poste d'une durée indéterminée ou déterminée.

Les solutions à court terme traduisent un manque de vision

2.39 Selon nous, le gouvernement n'est pas à la hauteur des défis que pose le recrutement et ne peut devenir un « employeur de choix » en offrant une telle proportion d'emplois à court terme. Même si les postes d'une durée de trois à six mois peuvent intéresser les personnes qui n'ont pas de travail ou qui commencent à travailler, sur un marché du travail très concurrentiel, il est peu probable qu'ils intéressent les travailleurs compétents.

2.40 C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit d'embaucher des personnes pour remplacer les titulaires de postes professionnels et administratifs de niveau intermédiaire, une démarche que le gouvernement admet devoir entreprendre. Habituellement, les candidats à de tels postes occupent déjà un emploi à temps plein et ils ne sont pas intéressés de quitter leur emploi permanent pour accepter une offre de trois à six mois au gouvernement. Près de 35 p. 100 des gestionnaires qui ont participé à notre cybersondage ont indiqué que l'une des raisons pour lesquelles l'effort de recrutement déployé ne donnait pas de bons résultats tenait au fait qu'ils ne pouvaient offrir que des postes d'une durée déterminée.

2.41 On a toujours besoin d'embaucher pour de courtes périodes, par exemple pour remplacer des employés en congé de maternité/congé parental, en congé de maladie de longue durée ou en congé pour d'autres motifs, pour réaliser des projets à court terme ou encore pour absorber le surcroît de travail qui surgit de temps à autre. Toutefois, à notre avis, il n'est pas sain d'embaucher la grande majorité des nouvelles recrues de cette façon.

2.42 La plupart des mesures de recrutement externe ne visent pas à offrir des emplois de longue durée. Ce constat traduit une vision à court terme et montre que la mise en place de la fonction publique de demain n'est pas considérée comme une priorité. Diverses raisons expliquent le recours à l'embauchage de courte durée pour répondre à des besoins de recrutement à long terme. Il tient en partie aux problèmes que pose le système d'embauche ou de dotation dont il est question dans le présent chapitre. Il tient aussi aux pratiques et aux problèmes liés au recrutement ainsi qu'à la culture en matière d'embauche, dont il est question dans le chapitre 3, y compris les éléments suivants : les faiblesses de la planification des ressources humaines, l'instabilité du financement, la nécessité de pourvoir promptement les postes vacants pour pallier l'alourdissement de la charge de travail et la nécessité d'améliorer les instruments de recrutement.

Un système officieux de recrutement à court terme a vu le jour

2.43 Nous nous attendions à ce que les systèmes et les procédés de recrutement général répondent en temps opportun et de façon rentable aux besoins présents et à venir de la fonction publique.

2.44 Plus de 70 p. 100 des gestionnaires ayant participé à notre cybersondage ont indiqué que le recrutement dans la fonction publique était rigide, onéreux et compliqué. Les gestionnaires ainsi que les professionnels des ressources humaines dans les ministères se sont faits l'écho de cette opinion lors des entrevues et des groupes de discussion organisés. Une enquête de la Commission, menée auprès de 990 fonctionnaires embauchés récemment, a révélé que 74 p. 100 des répondants regrettaient la lenteur avec laquelle les décisions étaient prises en matière d'embauche.

2.45 Les répondants à notre cybersondage ont indiqué que 57,6 p. 100 des mesures d'embauchage qu'ils avaient prises récemment avaient duré plus de trois mois et que 32,4 p. 100 d'entre elles avaient pris au moins six mois. La Commission a mené un sondage spécial, récemment, auprès des gestionnaires chargés de l'embauchage, et elle a appris qu'une mesure de dotation prenait en moyenne cinq mois et qu'environ un quart des mesures prenaient plus de six mois.

2.46 Nous avons demandé aux gestionnaires qui ont participé à notre cybersondage d'indiquer le genre de répercussions néfastes que les retards en matière de dotation avaient sur leurs opérations. Près de 50 p. 100 d'entre eux ont répondu qu'il en découlait un surcroît de travail pour les autres membres du personnel; 38,5 p. 100 ont indiqué des retards dans le respect des engagements, et 14,4 p. 100 ont constaté une réduction du service au public. Seulement 17,9 p. 100 ont déclaré que les retards n'avaient pas de répercussions importantes.

2.47 Il est ressorti clairement que les gestionnaires visaient à répondre aux besoins à court terme et considéraient que le processus de dotation ne leur était pas utile pour résoudre des problèmes urgents liés à la charge de travail. En conséquence, ils ont été amenés à opter pour des solutions à court terme, qui, selon nous, ne sont pas dans l'intérêt à long terme de la fonction publique.

2.48 Les problèmes sont bien connus et ne datent pas d'hier.

Les problèmes que posent le recrutement et la dotation préoccupent le Bureau du vérificateur général du Canada depuis déjà longtemps et ils ont fait l'objet de nombreuses études. La pièce 2.2 fait état de quelques constatations découlant d'études menées au sein du gouvernement depuis plusieurs décennies.

Le « principe » du mérite et le « régime » (système) du mérite

2.49 Le greffier du Conseil privé a dit un jour : « Ce qui me préoccupe le plus, c'est de constater que les processus et les systèmes dont nous disposons pour défendre le principe du mérite sont si lourds qu'en réalité ils nuisent à ce principe ». Nous sommes d'accord. Pour comprendre comment la situation en est arrivée là, il est utile de se pencher sur l'évolution du système.

Le mérite et l'impartialité politique sont des principes fondamentaux

2.50 Les origines de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en vigueur remontent à 1918, année au cours de laquelle une importante réforme de la fonction publique a été entreprise pour « abolir le favoritisme » et « faire des nominations au sein du service public en se fondant uniquement sur le mérite ». Avant cette réforme, les nominations s'appuyaient sur le favoritisme et la partisanerie, ce qui a nui à la mise en place d'une fonction publique compétente, à la confiance du public dans son intégrité et à son efficacité. Les principes de l'impartialité et du mérite sont, depuis lors, au cœur de la vision canadienne de la fonction publique.

Pièce 2.2 Le système de recrutement et de dotation pose des problèmes depuis près de 40 ans

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco), 1962

Le système de dotation dans la fonction publique a été une source de frustration, et le « système du mérite » (règles, règlements, politiques et procédures adoptés aux fins de l'application du principe du mérite) a nui au principe.

Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon), 1979

On a constaté que des règlements excessifs et rigides et le respect « servile » de règlements d'application universelle au nom du mérite nuisaient à l'efficacité et à l'efficacé. Les gestionnaires estimaient que le système de dotation était lent, rigide et inefficace.

Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la dotation, 1990

La dotation était trop complexe et trop dictée par des règles, et pour ce qui est des concours, la pratique était déloyale. Le système de dotation ne bénéficiait pas de l'engagement des gestionnaires, qui le considéraient comme un fardeau qu'on leur imposait. Certains le toléraient en cachant mal leur impatience et d'autres faisaient preuve d'ingéniosité pour le contourner.

Enquête auprès des chefs de file de la fonction publique menée par l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada, 2000

Les répondants ont affirmé quasi unanimement que les processus de dotation, de classification et de recrutement étaient trop compliqués et coûteux, nuisaient à la mise en place d'une fonction publique « de choix » et sclérosaient le système tout entier.

Comité consultatif sur les relations de travail patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, 2001

Les gestionnaires estimaient que le système prenait trop de temps pour recruter et maintenir en poste les candidats les meilleurs, pour répondre à leurs besoins. Ils le trouvaient aussi rigide et très lourd. Bien que le système soit censé protéger les employés contre le favoritisme et des comportements semblables, les dirigeants syndicaux le considéraient comme un mécanisme ni transparent ni équitable, et non comme un mécanisme efficace pour assurer le respect du principe du mérite.

2.51 Le mérite n'a jamais été défini dans la loi, et son explication a été peaufinée ou modifiée au fil du temps, mais de façon générale on entend par mérite l'adéquation de la compétence du candidat avec le poste à combler. Le principe du mérite a évolué au fil des ans : il consistait autrefois à trouver « la personne la plus compétente parmi les candidats au poste à pourvoir », puis s'y est ajouté le « mérite individuel » (l'évaluation de la personne par rapport à une norme de compétence) et aujourd'hui les mots « compétent » ou « compétence » entrent dans son énoncé; en d'autres termes, les fonctionnaires doivent avoir la compétence voulue pour occuper leurs postes.

2.52 Au cours des dernières décennies, le concept de fonction publique représentative, c'est-à-dire qui reflète la population canadienne qu'elle sert — sur les plans géographique, linguistique, culturel et racial — s'est ajouté aux principes fondamentaux du mérite et de l'impartialité. Les lois auxquelles sont assujettis tous les employeurs régis par le gouvernement fédéral, comme la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ainsi que la *Charte canadienne des droits et libertés*, en ont fait une prescription juridique.

Un organisme indépendant pour assurer le respect des principes du mérite et de l'impartialité

2.53 Pour défendre le mérite et l'impartialité, un organisme indépendant — la Commission du Service civil du Canada — a été créé pour surveiller le recrutement des fonctionnaires, sans directive ministérielle, et pour rendre des comptes au Parlement. L'organisme qui, au départ, assumait un bon nombre des responsabilités en matière de ressources humaines dont s'acquitte normalement un employeur, a été restructuré pour former la Commission de la fonction publique en 1967, parallèlement à l'adoption de la négociation collective et de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Le Conseil du Trésor a été désigné comme employeur, mais la défense des principes de l'impartialité et du mérite a continué d'être la responsabilité de la Commission. Le Secrétariat du Conseil du Trésor lui a délégué d'autres fonctions comme la formation et l'évaluation des connaissances linguistiques. La Commission a donc été amenée à jouer plusieurs rôles : le rôle de mandataire du Parlement pour assurer le maintien d'une fonction publique impartiale et professionnelle; le rôle d'organisme central du gouvernement dans le domaine de la formation et d'autres domaines; le rôle d'agent de prestation chargé de fournir des services en matière de dotation et de recrutement, d'apporter des connaissances spécialisées et d'assurer la présence du gouvernement fédéral dans les régions.

2.54 La Commission a assuré une surveillance stricte de l'impartialité. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en vigueur permet que des membres du personnel des cabinets de ministre soient nommés de façon prioritaire à un poste de la fonction publique dans certaines conditions; ces nominations sont assujetties à une décision de la Commission de la fonction publique. Elles sont rares et ont généralement lieu pour des postes de direction. La Commission fournit également des conseils sur la participation des fonctionnaires à la vie politique; à cette fin, elle examine les demandes des fonctionnaires qui désirent se présenter aux élections à n'importe quel palier (provincial ou

fédéral) et publie le nombre peu élevé des demandes de cet ordre qu'elle reçoit chaque année. Au départ, il était interdit d'adhérer à un parti politique et de participer à des manifestations politiques. Mais, au fil du temps, les contestations judiciaires fondées sur la *Charte* ont renforcé le droit de participation des fonctionnaires à la vie politique. D'après notre vérification, ce principe n'est pas un sujet de préoccupation. À notre avis, le principe d'une fonction publique impartiale est bien compris dans l'ensemble; il a été maintenu et doit continuer de l'être car il est dans l'intérêt du pays.

2.55 Pour défendre le principe du mérite, la Commission dispose de plusieurs instruments. Elle élabore des politiques et des lignes directrices sur la dotation et le recrutement, crée des normes de sélection applicables à divers groupes professionnels, assure la formation des agents de dotation et des gestionnaires, fournit des conseils aux ministères, utilise les vérifications ou les études menées pour définir les problèmes et rend des comptes au Parlement. Dans des paragraphes ultérieurs du présent chapitre, nous nous pencherons sur les lignes directrices générales de la Commission, les vérifications et les études qu'elle mène, et les rapports qu'elle présente au Parlement. Le chapitre 3 traite des outils d'information que produit la Commission, de la formation qu'elle offre ainsi que des services et des conseils qu'elle donne aux ministères.

2.56 Au fil du temps, la Commission a délégué aux ministères la responsabilité quasi entière de la dotation dans la fonction publique, pour elle-même jouer un rôle de conseil et de surveillance. Elle a conservé la responsabilité des programmes d'ordre général comme le recrutement postsecondaire et les programmes visant à recruter les cadres supérieurs et les sous-ministres adjoints. Elle a également conservé un rôle dynamique en ce qui touche le recrutement à l'extérieur de la fonction publique.

2.57 Dans son *Rapport annuel de 2000-2001*, la Commission considère que les principaux points d'entrée que sont les nominations de cadres de direction et le recrutement à tous les postes constituent les leviers susceptibles d'assurer la neutralité. Pour cette raison, elle continue de participer activement aux nominations aux postes de cadre de direction ainsi qu'à la majorité des nominations initiales à la fonction publique.

2.58 Nous n'avons pu établir à combien se chiffrent le budget et les ressources consacrés par la Commission au recrutement et aux nominations initiales de personnes provenant de l'extérieur de la fonction publique. La pièce 2.3 indique les dépenses prévues de la Commission d'après ses estimations pour 2000-2001. Les montants ne comprennent pas la somme de 9,7 millions de dollars approuvée en juin 2001 pour donner suite aux priorités découlant du plan d'action ministériel sur le recrutement. La Commission consacre moins de la moitié de ses ressources au renouvellement du personnel, qui englobe le recrutement et les nominations initiales.

2.59 Ce secteur d'activité représente 46 p. 100 des dépenses prévues de la Commission et environ 47 p. 100 de ses équivalents temps plein. Toutefois, l'activité de renouvellement du personnel ne se limite pas au recrutement. Elle englobe les opérations qui appuient la dotation par délégation de

pouvoirs et sans délégation. Elle comprend notamment l'élaboration de programmes, la gestion de la délégation des pouvoirs de dotation, la préparation de tests et l'élaboration de normes de sélection, la gestion des priorités en matière de dotation, le recrutement et l'avancement, et les initiatives liées à l'équité en matière d'emploi. Cette activité comprend aussi les programmes de renouvellement, d'échange et de perfectionnement du personnel offerts au groupe de la direction.

2.60 La Commission a également indiqué qu'une partie des travaux effectués par le secteur chargé de la recherche en matière de politique, et de la liaison externe, appuie les activités de recrutement, tout comme une partie des travaux effectués dans le secteur des services ministériels. Elle n'a toutefois pas été en mesure de nous dire ce que représentaient les ressources qu'elle consacrait aux activités de recrutement.

2.61 Qui plus est, on ne sait pas clairement dans quelle mesure la participation de la Commission au recrutement externe facilite l'embauchage des candidats méritants. Elle définit les zones de sélection de concert avec les ministères, peut fournir des conseils à propos des énoncés de qualités, examine les avis de postes vacants pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes et pour vérifier la qualité de la traduction. Elle fait l'examen préliminaire des demandes, en s'assurant que chaque demande a été soumise à temps et provient de la zone géographique établie pour le concours. Elle confirme également si les candidats sont citoyens canadiens et, dans certains cas, vérifie si les candidats répondent aux exigences du poste en ce qui concerne les études. Elle peut également administrer d'autres tests à la demande des ministères.

Pièce 2.3 Dépenses prévues de la Commission par secteur d'activité pour 2000-2001

Secteur d'activité	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Personnel équivalent temps plein
Renouvellement du personnel (appui à la fonction de recrutement/dotation déléguée et non déléguée)	61,5	641
Apprentissage (formation linguistique et perfectionnement professionnel des employés ne faisant pas partie du groupe de la direction)	20,2	263
Recours (appels, plaintes concernant les nominations et l'avancement)	5,9	68
Politique, recherche et liaison externe	14,3	150
Services ministériels (administration centrale, systèmes et soutien)	32,1	255
Total	134,0	1 377

*Comprend les coûts liés au règlement rétroactif versé à l'égard de la parité salariale, qui s'est chiffré à 7 449 000 \$.

Source : Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2000-2001*.

Le processus d'appel a façonné le système du mérite

2.62 Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la Commission ne peut déléguer la fonction d'appel et de recours. D'après ses estimations, cette fonction ne représente qu'une petite partie de ses activités. Néanmoins, à notre avis, le processus d'appel a été déterminant dans l'élaboration du système du mérite.

2.63 Notre vérification a révélé que les gestionnaires sont très préoccupés par l'incidence du processus d'appel sur l'embauchage. Ils prétendent que les conseillers en ressources humaines sont peu enclins à prendre des risques et veulent que le processus d'embauche soit à l'épreuve des appels et des plaintes. La Commission a publié un rapport en 1997, intitulé *Recours — motifs et répercussions*, qui renferme des constatations semblables.

2.64 La jurisprudence en matière d'appels de dotation a compliqué le système de dotation dans la fonction publique. Comme nous l'avons déjà fait remarquer (chapitre 9, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines » du *Rapport du vérificateur général du Canada* paru en avril 2000), n'importe quel concours organisé dans la fonction publique et toute mesure visant le passage du statut d'employé pour une période déterminée au statut d'employé pour une période indéterminée peuvent faire l'objet d'un appel. Bien que les concours externes (ouverts au public) ne soient pas sujets aux appels, quiconque participe à un concours a le droit de déposer une plainte. Si une enquête détermine que la plainte est fondée, la Commission peut exiger que le ministère prenne des mesures correctives. Les décisions d'appel de la Commission peuvent être contestées devant la Cour fédérale du Canada.

2.65 Le processus d'appel a pour objectif de protéger l'intégrité du système du mérite et non de régler les préoccupations personnelles des employés. Il ne s'agit pas d'un mécanisme de résolution des conflits de droit. Un appel interjeté à propos d'un concours peut être admis sans pour autant modifier les résultats du concours. Cependant, lorsqu'un appel est admis, la décision rendue peut influencer sur la façon dont les ministères appliquent le processus. À notre avis, il en a découlé des répercussions de grande portée sur tout le système de dotation.

2.66 La Commission a essayé de clarifier ces questions à l'aide de divers moyens comme son site Web, les bulletins et un document de référence paru récemment qui s'intitule *Les recours et les mesures de réparation à la fonction publique*. Néanmoins, à notre avis, ce document ne fait que souligner la complexité du processus lui-même. Il énumère, sur cinq pages, divers mécanismes, dont 18 facteurs de motivation distincts qui peuvent conduire à des enquêtes, des appels, des plaintes et des griefs à divers paliers — CFP, ministère, Commission des relations de travail dans la fonction publique et Cour fédérale.

2.67 Le Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale a souligné, dans le rapport qu'il a publié en juin 2001, l'inefficacité et la complexité du système en place. « Le processus

d'appel est peut-être celui qui suscite la préoccupation la plus pressante dans le cadre du système de recours actuel. Mis en place pour répondre aux plaintes visant la dotation des postes de la fonction publique, ce processus est renommé pour sa lenteur et son incapacité à résoudre les problèmes qui ont tendance à engendrer des appels. » Le Comité a demandé que des modifications importantes soient apportées pour simplifier les mécanismes de recours et les rendre plus clairs, plus rapides et plus efficaces en confiant à une seule autorité compétente la responsabilité de la médiation et du règlement des plaintes.

2.68 Reconnaissant que les gestionnaires se sont plaints du système fondé sur des règles, la Commission de la fonction publique a essayé, au cours des dernières années, d'abandonner un tel système au profit d'un cadre fondé sur des valeurs. Elle s'attend à ce que les gestionnaires prennent des décisions de dotation en établissant un équilibre systématique, éclairé et moral à l'égard des huit valeurs du mérite et des principes de gestion (voir la pièce 2.4). Cette façon de procéder s'applique aussi au recrutement externe.

2.69 Si la Commission met l'accent sur un cadre de valeurs, au dire des gestionnaires et des professionnels des ressources humaines interviewés, les processus qui sous-tendent la dotation (et par conséquent le recrutement) demeurent encombrés de détails et bureaucratiques. Le processus prescrit est lourd en raison du contexte juridique et des éléments de droit.

Pièce 2.4 Les valeurs du mérite et les principes de gestion de la Commission à l'égard de la dotation

Valeur	Définition
Résultats	
1. Compétence	Les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions.
2. Représentativité	La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.
3. Impartialité politique	Dotation exempte de tout favoritisme politique ou bureaucratique.
Processus	
4. Justice	Le traitement juste du personnel et des candidats et des candidates.
5. Équité	Égalité d'accès aux occasions d'emploi.
6. Transparence	Communication franche concernant les pratiques et les décisions de dotation.
Principes de gestion	
7. Souplesse	Dotation adaptée aux besoins de l'organisation.
8. Capacité financière/efficience	Dotation simple, rapide et efficace.

Source : Commission de la fonction publique du Canada.

L'embauche à court terme

Les problèmes que pose le système de recrutement favorisent l'emploi occasionnel et de durée déterminée

2.70 Les problèmes que les gestionnaires ont signalés à propos du système de recrutement, et dont il est question dans le présent chapitre et dans le chapitre 3, ont contribué à l'accroissement de l'embauchage d'employés occasionnels et d'employés pour une période déterminée. Dans l'esprit des gestionnaires, il est plus rapide et moins compliqué d'embaucher des employés occasionnels ou des employés pour une période déterminée. Étant donné les pressions qui pèsent sur eux en raison de la charge de travail, ils ne pensent pas pouvoir se permettre de garder des postes vacants pendant des périodes prolongées.

2.71 Comme on l'a fait remarquer précédemment, le recrutement externe n'est pas assujéti au processus d'appel en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ce qui devrait amener les gestionnaires à offrir davantage de postes d'une durée indéterminée aux candidats de l'extérieur de la fonction publique. Mais étant donné que le processus d'appel a « codifié », à notre avis, le système du mérite dans son ensemble, exactement les mêmes procédés et procédures chronophages (c'est-à-dire, qui prennent beaucoup de temps) s'appliquent aux concours organisés à l'extérieur de la fonction publique.

2.72 Les groupes de discussion que nous avons dirigés et les gestionnaires que nous avons interviewés ont confirmé que la meilleure façon de recruter un employé rapidement consistait à l'embaucher à titre de contractuel ou d'employé occasionnel ou encore à le nommer comme employé pour une période déterminée. Lorsque l'employé a montré qu'il pouvait faire le travail, le gestionnaire peut envisager d'autres mesures. Ces mesures peuvent consister à renouveler la nomination pour une durée déterminée, à embaucher l'employé occasionnel ou l'employé contractuel à titre d'employé pour une période déterminée, à tenir un concours ouvert ou interne, ou à procéder à une nomination sans concours. Le rapport de la Commission, intitulé *Options de rechange en matière de ressourcement*, et l'examen thématique mené par la Commission en 2000, intitulé *Accès aux perspectives d'emploi dans la fonction publique*, confirment cet état de fait.

2.73 Les gestionnaires interviewés et ceux ayant participé à des groupes de discussion ont clairement indiqué qu'ils souhaitaient embaucher des personnes capables de fournir un bon rendement, mais il n'existe aucun système du mérite structuré en bonne et due forme pour les travailleurs occasionnels. L'embauche pour des périodes déterminées se déroule conformément au principe du mérite, mais il arrive fréquemment que l'énoncé de qualités soit rédigé de façon à limiter le nombre de candidatures pour que ce soit plus facile à gérer. De plus, lorsqu'un concours interne est organisé et que le poste à pourvoir est occupé par un employé nommé pour une durée déterminée, en général le nombre de candidats est restreint.

2.74 La Commission a également fait remarquer que la prévalence du recrutement à court terme avait des effets néfastes sur la capacité de la Commission d'attirer des membres de groupes désignés. L'étude menée par

la Commission sur l'accès aux possibilités d'emploi et son Examen des systèmes d'emploi, traitent de la question.

2.75 En dépit des mesures prises pour améliorer le recrutement, 40 p. 100 des participants à notre cybersondage ont constaté que le système de recrutement du gouvernement n'avait pas changé au cours de l'année écoulée. Outre ce pourcentage de répondants, 15 p. 100 avaient l'impression que le système s'était quelque peu détérioré, 13 p. 100 étaient d'avis qu'il s'était énormément détérioré, 20 p. 100 pensaient qu'il s'était légèrement amélioré et 2 p. 100, qu'il s'était beaucoup amélioré. En outre, pour 36 p. 100 des répondants, la rapidité du processus de recrutement n'avait pas changé au cours de l'année passée; pour 18 p. 100, le processus était devenu un peu plus lent, et pour 19 p. 100, il était devenu considérablement plus lent. Quinze pour cent pensaient qu'il s'était légèrement accéléré et 2 p. 100, qu'il s'était beaucoup accéléré.

Une décentralisation et une délégation accrues aux ministères donnent des résultats

2.76 Les gestionnaires nous ont clairement fait savoir qu'ils voulaient qu'on leur délègue tous les pouvoirs de dotation. Ils veulent avoir à leur disposition des politiques et des lignes directrices claires, mais de vaste portée, plutôt que des règles qui ont évolué sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ils souhaitent moins de procédés et de paperasserie et veulent qu'on accorde davantage d'importance à leur jugement. Ils sont prêts à rendre compte de leurs décisions.

2.77 La Commission a déjà délégué le pouvoir de dotation global à un certain nombre de ministères pour l'embauche liée à certains groupes professionnels. Ces ministères peuvent embaucher à l'extérieur de la fonction publique sans passer par la Commission. Parmi les six ministères faisant l'objet de notre vérification, c'était le cas d'Environnement Canada pour le groupe des météorologistes, de Santé Canada pour le personnel infirmier et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour les traducteurs. Chacun de ces ministères a toute la latitude voulue pour se doter d'un système de recrutement répondant aux besoins de ces groupes professionnels.

2.78 TPSGC a créé, à l'intention du Bureau de la traduction, un partenariat dynamique avec les onze universités qui offrent un programme d'études en traduction. Les étudiants en dernière année ont la possibilité de faire un stage en traduction au sein de l'administration fédérale et d'être encadrés par des traducteurs expérimentés. Le Bureau offre des postes aux meilleurs d'entre eux. Environnement Canada cible les diplômés en météorologie, en physique, en mathématiques ou dans une autre discipline scientifique où la physique et la météorologie occupent une place importante, et le Ministère leur offre jusqu'à 42 mois de formation après les avoir embauchés. Les stagiaires sont encadrés par des employés expérimentés qui leur transmettent leurs connaissances. Santé Canada fait paraître des annonces dans des revues spécialisées en vue de recruter du personnel infirmier compétent et tient un répertoire qui compte entre 200 et 300 candidats.

2.79 Pour ces trois groupes, les gestionnaires sont très satisfaits de pouvoir diriger le processus de recrutement. D'après eux, le processus est surtout plus rapide et efficace. Nous avons aussi constaté que dans ces trois groupes, les employés avaient été embauchés pour une période indéterminée dès le départ, sur la base d'une solide connaissance des plans à court et à long terme.

2.80 Nous avons également mené un sondage auprès de 15 sociétés d'État et employeurs distincts du gouvernement fédéral qui ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ces employeurs n'ont pas les mêmes contraintes en ce qui concerne l'embauchage et le principe du « mérite » ne fait pas partie des lois qui les régissent. De façon générale, ces lois habilite le premier dirigeant à embaucher « les employés qu'il faut pour faire le travail ».

2.81 Il reste toutefois que ces organismes doivent respecter les codes du travail fédéraux (soit le *Code canadien du travail* ou la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*), la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et recourir à de saines pratiques administratives. Un bon nombre de ces organismes traitent avec les mêmes syndicats que ceux de la fonction publique.

2.82 L'ensemble des sociétés d'État et des employeurs distincts auprès desquels nous avons mené notre sondage appliquaient le principe du mérite aux fins du recrutement, ce qui voulait dire, d'une façon ou d'une autre, trouver la personne la plus compétente pour occuper le poste ou la personne répondant le mieux à leurs besoins. Il leur fallait également gérer les questions de la diversité et de la représentativité. De l'extérieur, leurs politiques ne différaient pas énormément de celles de la fonction publique fédérale, mais ces organismes semblaient se débrouiller mieux en ce qui touche l'embauchage; la dotation des postes d'agent prenaient moins de temps, soit au total de deux semaines à trois mois.

2.83 Ces dernières années, plus de 50 000 fonctionnaires ont été mis au service d'employeurs distincts, qui ne font pas partie du « noyau » de la fonction publique, en partie pour échapper au régime complexe des ressources humaines. Au nombre de ces employeurs distincts, mentionnons l'Agence des douanes et du revenu du Canada (environ 43 000 employés; autrefois Revenu Canada), l'Agence Parcs Canada (environ 3 900 employés; faisait autrefois partie de Patrimoine canadien) et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (environ 4 500 employés issus de quatre ministères). Dans les années 1980, le ministère des Postes (50 000 employés) et les Musées nationaux du Canada (1 000 employés) sont pour leur part devenus des sociétés d'État. Aucun de ces organismes n'est aujourd'hui assujetti à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP).

2.84 La loi qui constitue la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) donne aux employés de cet organisme le droit d'être traités comme s'ils étaient des employés embauchés sous le régime de la *LEFP*, pour qu'ils puissent participer aux concours organisés afin de pourvoir des postes du noyau de la fonction publique. De plus, elle habilite la Commission de la fonction publique à évaluer les politiques de l'ADRC en matière de dotation

pour vérifier si elles sont compatibles avec les valeurs appliquées par le reste de la fonction publique à cet égard. Dans son *Rapport annuel 2000-2001*, la Commission a confirmé que les politiques de l'Agence étaient bel et bien compatibles avec ces valeurs, permettant ainsi la mobilité entre l'Agence et la fonction publique.

2.85 Nous pensons que l'expérience de la dotation entièrement déléguée aux ministères et à la fonction publique dans son ensemble indique la possibilité d'accroître la décentralisation, et qu'il conviendrait d'en tenir compte au moment d'établir un nouveau régime législatif.

Changement insuffisant

En dépit des nombreuses études et analyses effectuées, les changements apportés sont insuffisants

2.86 Nous nous attendions à ce que la Commission intervienne pour remédier aux imperfections décelées et mettre à exécution les recommandations formulées dans des vérifications, évaluations et études antérieures.

2.87 La Commission de la fonction publique avait l'habitude de soumettre les ministères à des vérifications cycliques, afin d'assurer le respect du principe du mérite. Les vérifications portaient principalement sur le processus et visaient à établir dans quelle mesure les bonnes procédures étaient respectées et justifiées. Mais, depuis qu'elle a adopté un système de dotation fondé sur les valeurs, la Commission ne fait plus de vérifications de la dotation au sein des ministères.

2.88 La Commission a remplacé ces vérifications par des études thématiques qui portent sur des sujets précis, qui sont censées déterminer dans quelle mesure les valeurs sont comprises et mises en œuvre. Au cours de l'année écoulée, elle a pris plusieurs mesures pour mieux comprendre les tendances de la dotation et en rendre compte. Mentionnons à ce propos un Système de détection précoce concernant la responsabilisation en dotation, un Programme de sondages spéciaux, le suivi des appels et des enquêtes, et des initiatives ayant trait aux niveaux de service et aux indicateurs de rendement. Aux fins de la présente vérification, nous avons consulté de nombreux rapports. Nous avons constaté que de nombreux problèmes y étaient abordés, que les causes profondes y étaient analysées et que des constatations y étaient présentées, mais qu'aucune recommandation n'y était formulée. Bien que les rapports appuient les travaux de la Commission et sa fonction d'élaboration de politiques, et soient largement diffusés dans les cabinets de sous-ministres et au sein des ministères, on ne sait pas exactement dans quelle mesure les problèmes découverts sont abordés, car il n'existe pas de système de dépistage ou de mécanisme de suivi constitués en bonne et due forme.

Communication de l'information sur le recrutement

Le Parlement ne reçoit pas de rapport d'ensemble sur la gestion des ressources humaines

2.89 Nous nous attendions à ce qu'une information pertinente soit communiquée au Parlement au sujet des stratégies de recrutement, des programmes et des résultats.

2.90 Trois organismes centraux publient des rapports sur divers aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

2.91 Les modifications apportées en 1992 à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ont fait du greffier du Conseil privé le chef de la fonction publique. La *Loi* l'oblige à présenter un rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique. Le rapport est aussi transmis au Parlement. Ces rapports ont abordé des questions d'ordre général et ont servi à établir les grandes priorités de la fonction publique dans son ensemble, mais ils présentaient peu d'information détaillée sur le rendement escompté ou réel.

2.92 En qualité d'employeur de la fonction publique, le Conseil du Trésor présente plusieurs rapports au Parlement, qui influent sur la gestion des ressources humaines. Il s'agit notamment des rapports sur les langues officielles et sur l'équité en matière d'emploi, qu'il est tenu de publier selon la loi, et d'un rapport statistique sur l'emploi qui révèle les tendances de l'emploi au sein de la fonction publique fédérale. Ce rapport statistique présente les grandes transformations qui sont survenues dans la composition de l'effectif de la fonction publique fédérale au cours des dernières années. Il fournit des renseignements sur la taille de la fonction publique, l'évolution de l'effectif par groupe professionnel et par genre d'emploi ainsi que des données démographiques. Néanmoins dans la plupart des cas, l'accent est mis sur les tendances historiques et non sur les projections pour l'avenir.

2.93 En 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point un cadre global pour une saine gestion des ressources humaines dans la fonction publique, qui définit les critères de réussite, les indicateurs de rendement et des sources d'information éventuelles, et ce pour diverses questions liées aux ressources humaines, dont le recrutement et la dotation. Mais dans les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports sur le rendement des ministères faisant l'objet de notre vérification, il n'y a pas d'indication qu'on se serve de ce cadre.

2.94 La loi s'appliquant à la Commission de la fonction publique exige que celle-ci fournisse au Parlement des renseignements sur ses opérations et ses activités, ainsi que sur les mesures prises en matière de recours, d'exclusion et d'équité en matière d'emploi. Ces exigences législatives sont très axées sur les activités et, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, dans les rapports annuels qu'elle présente au Parlement, la Commission ne présente pas clairement le procédé qu'elle utilise pour assurer le respect du principe du mérite et la façon dont les divers ministères et organismes s'y prennent pour se conformer à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Selon nous, les données sur les opérations liées au personnel que la Commission doit fournir au Parlement en vertu de la loi n'aident pas vraiment celui-ci à comprendre le fonctionnement du régime (système) du mérite et les résultats qu'il donne.

2.95 Dans son rapport de 1999-2000, la Commission a annoncé qu'elle traiterait de l'état du régime du mérite dans son rapport annuel, et qu'elle ferait état de son propre rendement dans son rapport sur le rendement.

2.96 En 2000-2001, dans le cadre de la nouvelle Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation, la Commission a mis à l'essai la préparation de rapports de rendement en dotation. Les ministères et les organismes sont tenus de présenter un rapport chaque année afin de rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui leur ont été délégués en fonction des huit valeurs de la dotation, et en se servant de mesures de rendement explicites. Cette année, tous les ministères doivent présenter un rapport. La Commission a l'intention d'utiliser l'information qui y sera publiée pour justifier son évaluation du système du mérite dans son rapport annuel.

2.97 Dans son *Rapport annuel 2000-2001*, la Commission de la fonction publique a adopté une nouvelle présentation en fonction des valeurs de la dotation, en s'appuyant sur les rapports ministériels sur le rendement, sur ses études thématiques et sur des sondages spéciaux. Le rapport fait davantage état de la santé générale du système de dotation qu'il ne l'avait fait les années précédentes. Une partie du rapport porte sur les grandes questions qui influent sur le système de dotation et fait état d'une grande partie des enjeux dont nous traitons dans le chapitre 3, y compris les suivants : le facteur démographique; la diversité et la représentativité de la fonction publique; l'accès à l'emploi; le recours à la dotation temporaire de courte durée; la capacité de la collectivité des ressources humaines. Bien que l'information détaillée communiquée dans la partie narrative du rapport décrive clairement quelques problèmes, l'information récapitulative ne permet pas, à notre avis, de savoir avec exactitude s'il existe des problèmes dans le fonctionnement même du système.

2.98 Le rapport présente des données statistiques sur les activités de la Commission, comme l'exige la loi en vigueur. Toutefois, l'analyse des données et des tendances est minime et l'information ne donne pas au Parlement une idée précise des questions auxquelles il faut s'attaquer.

2.99 Les Rapports sur le rendement et les Rapports sur les plans et les priorités de la Commission de la fonction publique soulignent les activités menées par la Commission en tant que ministère. Les Rapports sur le rendement ne comportent pas de renseignements sur les résultats de ces activités, par exemple pour ce qui est d'embaucher la bonne personne et de le faire en temps opportun. Qui plus est, les Rapports sur les plans et les priorités n'indiquent pas clairement ce à quoi doivent aboutir les activités prévues. En conséquence, le Parlement ne peut pas déterminer dans quelle mesure les travaux de la Commission contribuent à la santé de la fonction publique.

La communication de l'information sur la gestion des ressources humaines peut être améliorée

2.100 À notre avis, étant donné le fait que trois organismes centraux présentent des rapports au Parlement sur divers aspects de la gestion des ressources humaines, il est difficile pour les parlementaires de se faire une idée précise de l'état de la gestion des ressources humaines, des risques et des défis qui s'y rattachent; il s'agit pourtant de facteurs qui peuvent se répercuter sur les services offerts aux Canadiens.

2.101 Dans le chapitre 9, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines » du *Rapport du vérificateur général du Canada* d'avril 2000, nous affirmons ce qui suit : « L'information communiquée au Parlement sur le rendement de la gestion des ressources humaines doit être améliorée considérablement. Pour exercer son intendance sur cet aspect des activités gouvernementales, le Parlement doit obtenir de l'information de meilleure qualité sur le rendement des systèmes et sur la façon dont les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités. » Nous sommes toujours préoccupés par le fait que le Parlement ne soit pas informé des défis qui ont une incidence sur l'état de la fonction publique.

Des modifications législatives s'imposent

2.102 En avril 2000, nous avons constaté que si des progrès dans la bonne direction étaient en voie de réalisation, le processus de dotation constituait toujours une importante source de frustrations. La présente vérification confirme notre opinion à savoir qu'un nombre insuffisant de mesures correctives ont été prises.

2.103 Nous n'avons formulé aucune recommandation en particulier au sujet des problèmes que nous avons relevés au sein du système actuel. À notre avis, le gouvernement doit repenser et remanier le système au complet au lieu de faire du rafistolage.

2.104 Le gouvernement a annoncé, en avril 2001, qu'il avait l'intention de présenter une version actualisée de la législation sur les ressources humaines en 2002. Le Bureau du vérificateur général convient que des modifications législatives s'imposent, et que celles-ci devraient donner suite aux préoccupations dont il est question dans le présent chapitre et dans des rapports antérieurs.

2.105 Il y a lieu de faire la distinction entre les procédés et les principes directeurs et la loi. Les défis auxquels la fonction publique fait face aujourd'hui, la composition des effectifs et les moyens à leur disposition, par exemple le réseau Internet, diffèrent énormément de ceux des années 1960, pendant lesquelles la loi a été rédigée.

2.106 En nous appuyant sur les enseignements tirés de la présente vérification et sur les travaux antérieurs qui ont porté sur les questions liées au recrutement et un certain nombre de problèmes sous-jacents, nous avons élaboré dans les grandes lignes quelques principes directeurs concernant les modifications à apporter.

- Les lois régissant les ressources humaines devraient être simplifiées et rationalisées.
- La vision d'une fonction publique impartiale, capable d'offrir les services dans les deux langues officielles, dotée d'employés compétents, et représentative de la population canadienne est essentielle.
- L'énoncé des lois devrait continuer de s'en tenir aux principes généraux tandis que les arrangements opérationnels devraient s'inscrire dans un cadre de politiques et de lignes directrices que chacun des ministères utiliserait pour relever ses propres défis, sans perdre de vue la capacité financière et l'efficacité.

- Toute loi devrait clairement prescrire les responsabilités et le cadre de responsabilisation.
- Toute loi devrait clairement définir le rôle des sous-ministres en ce qui touche la gestion des ressources humaines de leur ministère.
- Il y a lieu de mettre en place un régime de responsabilisation strict prévoyant des conséquences sérieuses en cas de mauvaise gestion de cette ressource essentielle. Un rapport annuel sur la gestion des ressources humaines dans les ministères doit être présenté au Parlement. De plus, les ministères pourraient rendre des comptes au Parlement, de façon cyclique et détaillée, de leur gestion des ressources humaines, comme le fait l'Agence Parcs Canada, dont la loi constitutive prévoit ce genre de rapport.
- Il conviendrait qu'une fonction de surveillance soit exercée à l'extérieur de la fonction publique pour offrir des garanties au Parlement quant à la gestion des ressources humaines. Cette fonction devrait être exercée de façon tout à fait indépendante et ne relever d'aucune unité opérationnelle ministérielle.

Conclusion

2.107 La présente vérification avait pour objectif d'examiner le fonctionnement du système de recrutement général dans la fonction publique pour déterminer dans quelle mesure il répondait aux exigences d'aujourd'hui et répondra à celles de demain. Notre vérification et de nombreux rapports publiés antérieurement ont clairement montré que la fonction publique faisait face à un défi des plus menaçants en ce qui touche le « capital humain », en raison du vieillissement de son effectif, des initiatives prises dans le passé en matière d'embauche et de réduction des effectifs, de la nature différente du travail et de la prévision d'un marché du travail concurrentiel dans les années à venir.

2.108 La fonction publique de demain doit être rebâtie sur de nouvelles fondations pour attirer à la fois de nouveaux diplômés et des professionnels expérimentés afin de pourvoir les postes vacants qui se présenteront. Comme le montrent les tendances observées récemment en matière d'embauche, ce n'est pas ce qui se produit. En effet, la pratique actuelle vise davantage à répondre aux besoins opérationnels à court terme plutôt qu'aux besoins de recrutement à long terme de la fonction publique.

2.109 Nous avons constaté avec inquiétude que certains problèmes importants en matière de recrutement avaient déjà été décelés, et que malgré cela, peu de plans d'actions avaient été dressés pour les résoudre.

2.110 Nous craignons aussi qu'un système d'embauche à court terme soit devenu, pour les gestionnaires, une façon de contourner le système des nominations d'une durée indéterminée qui est plus complexe. Notre examen du système de recrutement général nous a permis de déceler des imperfections qui amènent les gestionnaires à trouver des solutions de rechange afin d'éviter le système. Les gestionnaires s'intéressent désormais davantage à l'embauche à court terme, en raison des faiblesses de la

planification des ressources humaines, du financement et des pratiques individuelles dont il est question dans le chapitre 3. Ce constat sera lourd de conséquences pour la fonction publique dans les années à venir.

2.111 À notre avis, le gouvernement ne peut se doter de la main-d'œuvre dont il a besoin pour continuer d'assurer aux Canadiens des services de qualité dans les années à venir en offrant des emplois de courte durée aux employés éventuels. Il devra attirer et recruter des employés à des postes scientifiques, professionnels et administratifs de niveaux intermédiaires — qui fort probablement travaillent déjà pour un autre employeur. Les pratiques actuelles de recrutement général ne constituent pas une base suffisamment solide pour répondre aux exigences, à l'heure actuelle et dans les années à venir.

2.112 Certes, toutes ces questions ont fait l'objet d'études au fil des ans, mais les changements qui ont été apportés jusqu'à maintenant ne comblent pas suffisamment les lacunes décelées et ne donnent pas suite convenablement aux recommandations formulées pour redresser la situation. Le cadre législatif et le mode de gestion liés au recrutement exigent une transformation radicale pour que le nouveau système et les nouvelles pratiques répondent mieux aux besoins opérationnels des ministères et aux besoins à long terme de la fonction publique. La fonction publique doit en outre demeurer impartiale, compétente et représentative.

2.113 Le gouvernement envisage des mesures législatives en 2002, afin de moderniser le régime de gestion des ressources humaines. Nous appuyons sans réserve cette initiative et nous conseillons vivement au gouvernement d'agir sans délai et avec détermination afin de relever les défis importants auxquels il fait face.