

Chapitre

3

La modernisation de la gestion
des ressources humaines

La gestion des réformes

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Contexte et autres observations	2
Introduction	3
Nécessité d'un nouveau régime de gestion des ressources humaines	3
Résumé des modifications prévues par la loi	4
Autres changements pouvant appuyer le nouveau régime	5
Des changements organisationnels ont été annoncés après l'adoption de la loi	7
Objet du suivi	7
Observations et recommandations	7
Des modifications positives prévues par la loi	7
Les rôles du Conseil du Trésor comme employeur sont regroupés	9
Avec la nouvelle loi, la Commission de la fonction publique peut se concentrer sur ses principaux rôles	10
Centralisation de la fonction d'apprentissage	10
Les administrateurs généraux seront plus directement responsables de la gestion des ressources humaines	11
Mise en œuvre des réformes	11
La nouvelle structure de gestion et de coordination guide la mise en œuvre	11
Des pratiques cohérentes de gestion de projet ont été instaurées	14
La gestion des initiatives non législatives s'est améliorée	15
Le suivi des coûts est essentiel	16
Les nouveaux organismes de règlement des conflits ont des défis à relever	16
Conditions préalables au succès	18
La gestion des ressources humaines est partagée	18
Communications et apprentissage	21
Obligation de doter les ministères des capacités requises	22
Le gouvernement doit poursuivre sur sa lancée	23
Conclusion	24
À propos du suivi	25
Annexe	
Extrait de la <i>Loi sur la modernisation de la fonction publique</i>	26



La modernisation de la gestion des ressources humaines

La gestion des réformes

Points saillants

3.1 Le gouvernement progresse de manière satisfaisante au cours des toutes premières étapes de la mise en œuvre d'un nouveau cadre législatif pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. La mise en œuvre complète du nouveau cadre sera achevée, au plus tôt, en décembre 2005 et le plein impact des changements ne sera perceptible qu'après plusieurs années. C'est la modification législative la plus profonde qui ait été apportée au cadre depuis le milieu des années 1960. Le gouvernement s'est doté d'une base solide pour la gestion de ses réformes des ressources humaines. Nous avons constaté qu'un leadership était exercé et qu'un but précis existait.

3.2 Les rôles et les responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines ont été en grande partie clarifiés. Cependant, le Conseil du Trésor doit veiller à ce que les trois organismes (le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et l'École de la fonction publique du Canada), désormais chargés des divers aspects de son rôle d'employeur, intègrent toutes leurs activités de manière plus structurée. Plus particulièrement, il lui faut mieux préciser le rôle de la nouvelle Agence des ressources humaines de la fonction publique du Canada, notamment en ce qui a trait à ses relations avec les autres intervenants et à la contribution que l'on attend d'elle au chapitre de la gouvernance des ressources humaines.

3.3 Certains des changements organisationnels importants exigés par la loi (le transfert de certaines fonctions de la Commission de la fonction publique et la création de l'École de la fonction publique du Canada) ont été apportés relativement sans difficultés. Il y a eu établissement d'un processus de gestion de projet solide pour gérer les nombreux changements requis, processus à l'égard duquel la collectivité des sous-ministres a exercé un leadership solide.

3.4 Comme il faudra plusieurs années avant que ne se concrétise le plein impact des changements prévus par la loi, le gouvernement devra continuer d'accorder à cette initiative de réforme majeure toute l'attention et l'impulsion qu'elle requiert. Cela posera un défi de taille, étant donné les nombreuses demandes auxquelles la fonction publique doit aujourd'hui faire face. Le gouvernement doit définir clairement les résultats que doit atteindre cette vaste réforme. Il doit également en surveiller la progression et en rendre compte régulièrement. Il devra, de plus, voir à surveiller et à contrôler tous les coûts de cette réforme et à en rendre compte.

Contexte et autres observations

3.5 Le Parlement a adopté la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en novembre 2003. La *Loi* a apporté des modifications importantes à quatre lois connexes qui touchent la gestion des ressources humaines dans la fonction publique : la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (une nouvelle loi qui remplace l'ancienne loi du même nom) et la *Loi sur l'École de la fonction publique du Canada* (qui remplace la *Loi sur le Centre canadien de gestion*).

Réaction des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et la Commission de la fonction publique sont généralement d'accord avec nos recommandations.

Introduction

Nécessité d'un nouveau régime de gestion des ressources humaines

3.6 La fonction publique fédérale offre des programmes et des services aux Canadiens et donne aux ministres et aux fonctionnaires des conseils pouvant porter sur un large éventail de questions. Les salaires et les frais connexes requis pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique représentent une part importante des dépenses du gouvernement. Étant donné les grands changements que connaît la fonction publique, notamment les changements dans la nature du travail, l'évolution démographique des effectifs et un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié, le gouvernement doit gérer ses ressources humaines de manière efficace. La fonction publique doit être bien structurée et bien gérée pour maintenir sa tradition d'excellence.

3.7 Dans le chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, chapitre intitulé « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », nous avons exprimé notre inquiétude devant l'éparpillement des rôles et des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, inquiétude que nous nourrissions depuis longtemps. Nous avons aussi indiqué, comme dans plusieurs rapports précédents, que le régime de gestion des ressources humaines était lourd, complexe, trop rigide et désuet.

3.8 En 2000 et en 2001, le Comité des comptes publics a tenu des audiences sur la question et a recommandé une révision législative pour rationaliser la fonction de dotation, clarifier les rôles et les responsabilités des divers intervenants et moderniser généralement la gestion des ressources humaines.

3.9 En avril 2001, le gouvernement a fait part de son intention de réformer la fonction publique et a lancé une initiative à deux volets comprenant des modifications législatives et d'autres modifications non législatives visant à moderniser la gestion des ressources humaines. Le premier ministre a annoncé la mise sur pied d'un groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Le Groupe de travail avait pour mandat de recommander un cadre institutionnel moderne pour la gestion des ressources humaines. Le greffier du Conseil privé a présenté trois principes directeurs devant guider les réformes : sauvegarder le principe du mérite, déléguer les pouvoirs de gestion des ressources humaines aux niveaux de gestion les plus bas possibles de la hiérarchie et enfin, obliger les gestionnaires à rendre compte de leur gestion. Les travaux du Groupe de travail ont été suivis du dépôt, en février 2003, de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. La *Loi* a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003.

Résumé des modifications prévues par la loi

3.10 La nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)* apporte des changements importants au cadre législatif existant. La partie 1 de la *Loi* remplace la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)* par une autre loi portant le même titre. Les changements apportés reflètent bon nombre des recommandations du rapport de 2001 sur les relations de travail patronales-syndicales, *Travailler ensemble dans l'intérêt public* (le rapport Fryer). Par exemple, la nouvelle *LRTFP* prévoit un régime de relations de travail qui est fondé sur une collaboration et une consultation accrues entre l'employeur et les agents négociateurs. Elle établit la Commission des relations de travail dans la fonction publique comme organisme de règlement des conflits. La nouvelle Commission remplace l'ancienne, mais elle a un mandat plus vaste, notamment celui d'effectuer des recherches en matière de rémunération et d'offrir des services de médiation élargis.

3.11 La partie 2 de la *LMFP* modifie la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle rend les sous-ministres directement responsables de certains aspects de la gestion des ressources humaines, tandis que le Conseil du Trésor du Canada demeure l'employeur. D'autres modifications visent à améliorer davantage les rapports que le Conseil du Trésor doit présenter au Parlement sur la gestion des ressources humaines.

3.12 La partie 3 de la *LMFP* apporte d'importantes modifications à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)*. Ces modifications visent à moderniser la dotation. À cet effet, elles définissent le mérite, offrent plus de souplesse et créent de nouvelles règles relativement aux activités politiques des fonctionnaires. La nouvelle *LEFP* crée de nouveaux mécanismes d'appel des décisions en matière de dotation à l'interne. Elle fait en sorte que les préoccupations des employés soient discutées et réglées au niveau ministériel le plus tôt possible. La *LEFP* établit le Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP) qui est chargé d'entendre et de régler les plaintes en matière de mises en disponibilité, de révocation et d'abus de pouvoir. Il constitue un nouvel intervenant officiel dans la gestion des ressources humaines.

3.13 La partie 4 de la *LMFP* crée l'École de la fonction publique du Canada, mesure qui vise à harmoniser et à mieux coordonner les activités communes de formation et de perfectionnement de la fonction publique fédérale.

3.14 Les nombreuses dispositions des diverses lois visent à habilitier plutôt qu'à prescrire. En d'autres mots, elles offrent des choix plutôt que d'imposer des règles; elles donnent plus de latitude dans la gestion des ressources humaines de manière à pouvoir répondre aux besoins particuliers des ministères.

3.15 Nous présentons, en annexe, des explications plus détaillées au sujet des principaux changements apportés au cadre législatif.

3.16 Même si la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a été adoptée en novembre 2003, l'entrée en vigueur de ses diverses composantes prévues par la loi sera étalée dans le temps. Par exemple, l'École de la fonction

publique du Canada a été créée en avril 2004; les modifications à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* entrent en vigueur en avril 2005. Ces modifications énoncent les responsabilités respectives du Conseil du Trésor et des administrateurs généraux concernant la gestion des ressources humaines. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit entrer pleinement en vigueur en décembre 2005.

3.17 Un autre aspect important du nouveau cadre législatif est l'utilisation de préambules dans la *LRTFP* et la nouvelle *LEFP*. Ces préambules établissent les valeurs fondamentales et les principes qui doivent guider la gestion des ressources humaines. Le rapport Fryer avait recommandé l'utilisation d'un préambule pour décrire l'ensemble des principes devant guider les relations entre les parties, réduisant ainsi l'obligation de produire des listes normatives de conditions. Les deux lois doivent être également soumises à un examen cinq ans après leur entrée en vigueur.

3.18 Ces modifications législatives sont les plus importantes que l'on ait apportées depuis le milieu des années 1960. Devant un comité parlementaire chargé d'étudier les modifications proposées, nous avons indiqué qu'elles permettraient d'améliorer le système existant et qu'elles contribueraient à la réforme de la gestion des ressources humaines.

Autres changements pouvant appuyer le nouveau régime

3.19 Le gouvernement, au cours des années, a déterminé les aspects de la gestion des ressources humaines qui devaient être améliorés, mais qui n'exigeaient pas de modifications aux lois. Il s'est engagé à poursuivre le travail, notamment en ce qui touche la réforme de la classification, l'intégration de la planification des ressources humaines à la planification opérationnelle, les valeurs et l'éthique, les zones nationales de sélection et la politique sur l'emploi pour une période déterminée. La pièce 3.1 décrit certains de ces projets.

3.20 Le gouvernement s'attend à ce que, collectivement, les modifications législatives et les autres réformes simplifient la gestion des ressources humaines et rendent le régime plus souple. Il s'attend aussi à ce que, en bout de ligne, les relations de travail soient meilleures et à ce que les systèmes et les pratiques de gestion des ressources humaines reposent sur des valeurs comme le mérite et l'impartialité.

Pièce 3.1 Échantillon des initiatives non législatives en cours ou terminées

Initiatives non législatives	Description et état d'avancement
Réforme de la classification : modernisation des normes (Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada [AGRHFC])	<ul style="list-style-type: none"> • Moderniser, de façon continue, les normes de classification nécessaires à l'efficacité des activités de dotation et de rémunération dans toute la fonction publique. • La conception de la norme des agents du service extérieur est prête et en est à l'étape de la négociation collective; les normes des groupes des économistes, statisticiens et sociologues et des agents des services frontaliers sont prêtes. • L'Agence n'a pas présenté sa mise à jour annuelle au Parlement sur l'état de la réforme de la classification.
Cadre de la politique de rémunération (Secrétariat du Conseil du Trésor [SCT])	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre servant à déterminer et mettre en œuvre des règlements négociés pour améliorer la capacité du gouvernement d'attirer des employés dans la fonction publique et de les garder. Tient compte de la comparabilité interne et externe, du rendement des personnes et des groupes, et de la capacité de payer. • Une ébauche de politique est prête.
Apprentissage de base pour les employés, les gestionnaires et les spécialistes fonctionnels (AGRHFC/École de la fonction publique du Canada)	<ul style="list-style-type: none"> • Projet quinquennal visant à établir les besoins d'apprentissage de base des employés, de la direction et des spécialistes fonctionnels pour qu'ils puissent gérer de manière efficace et efficiente les activités de la fonction publique en vue d'atteindre les résultats désirés pour les Canadiens. • La bibliothèque des connaissances de base des gestionnaires intermédiaires est prête; on mène actuellement un projet pilote sur les connaissances de base nécessaires aux gestionnaires intermédiaires en gestion financière.
Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (SCT)	<ul style="list-style-type: none"> • Code qui énonce les valeurs et l'éthique à respecter au sein de la fonction publique et qui doit guider les fonctionnaires dans leurs activités professionnelles. • Le Code est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2003.
Politique sur l'emploi pour une période déterminée (SCT/Commission de la fonction publique [CFP])	<ul style="list-style-type: none"> • Politique permettant d'en arriver à un équilibre entre le juste traitement des employés pour une période déterminée et la souplesse opérationnelle requise. Remplace la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée et réduit de cinq à trois ans la période cumulative de travail nécessaire pour qu'un employé soit nommé pour une période indéterminée. • La politique est entrée en vigueur entre le 1^{er} avril 2003 et le 1^{er} avril 2004.
Zones nationales de sélection (CFP)	<ul style="list-style-type: none"> • Plan visant à élargir l'utilisation des zones nationales de sélection pour les postes ouverts au grand public, et à supprimer ainsi les contraintes géographiques, ce qui rendra les postes de la fonction publique fédérale plus accessibles aux Canadiens. • Les zones nationales de sélection pour les concours publics pour les postes d'agents supérieurs ont été adoptées à l'automne de 2001. En 2002, un projet pilote a été réalisé pour les postes d'agents débutants et intermédiaires.
Recrutement électronique (CFP)	<ul style="list-style-type: none"> • Plan visant à adopter une technologie de recrutement moderne pour élargir l'utilisation des zones nationales de sélection pour les postes de la fonction publique. Une telle technologie est nécessaire pour traiter le volume beaucoup plus grand de demandes reçues lorsque la zone de sélection est élargie. • En 2002, on a fait l'essai d'un système de recrutement électronique existant et en avril 2003, on a lancé une solution technologique maison provisoire (Système de ressource de la fonction publique). • La mise en œuvre du plan exige un financement à long terme (40 millions de dollars).
Répertoire de préqualification (CFP)	<ul style="list-style-type: none"> • La CFP a délégué à quatre ministères le pouvoir d'établir des répertoires de préqualification comme projet pilote pour tester les possibilités que la nouvelle loi offrira.

Sources : Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Commission de la fonction publique et Secrétariat du Conseil du Trésor

Des changements organisationnels ont été annoncés après l'adoption de la loi

3.21 Le 12 décembre 2003, le gouvernement a annoncé des changements touchant directement la gestion des ressources humaines. Il a créé, notamment, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et annoncé qu'elle relèverait du président du Conseil privé. Un décret en conseil, daté du 20 juillet 2004, a modifié cette décision; l'Agence relève désormais du président du Conseil du Trésor.

Objet du suivi

3.22 Notre vérification de suivi a porté sur la gestion de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les ressources humaines et sur les progrès réalisés par le gouvernement concernant les autres initiatives de modernisation des ressources humaines. Nous nous attendions à ce que la nouvelle loi précise les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des sous-ministres au chapitre de la gestion des ressources humaines. Nous nous attendions aussi à ce que les modifications législatives et les autres initiatives de modernisation soient appuyées et encadrées de manière efficace. Nous espérions trouver des plans clairs précisant l'attribution des responsabilités de mise en œuvre de ces autres initiatives.

3.23 Nous sommes conscients qu'il faudra du temps pour mettre entièrement en œuvre les nouveaux cadres législatifs et administratifs. Notre objectif, au cours de ce suivi, était d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement pour asseoir sur des bases solides la réforme de la gestion des ressources humaines aux premières étapes de la mise en œuvre. Notre Bureau s'est engagé à faire rapport au Parlement des progrès réalisés et nous continuerons de les suivre de près. L'étendue et les critères de notre suivi sont présentés dans la section **À propos du suivi** à la fin du chapitre.

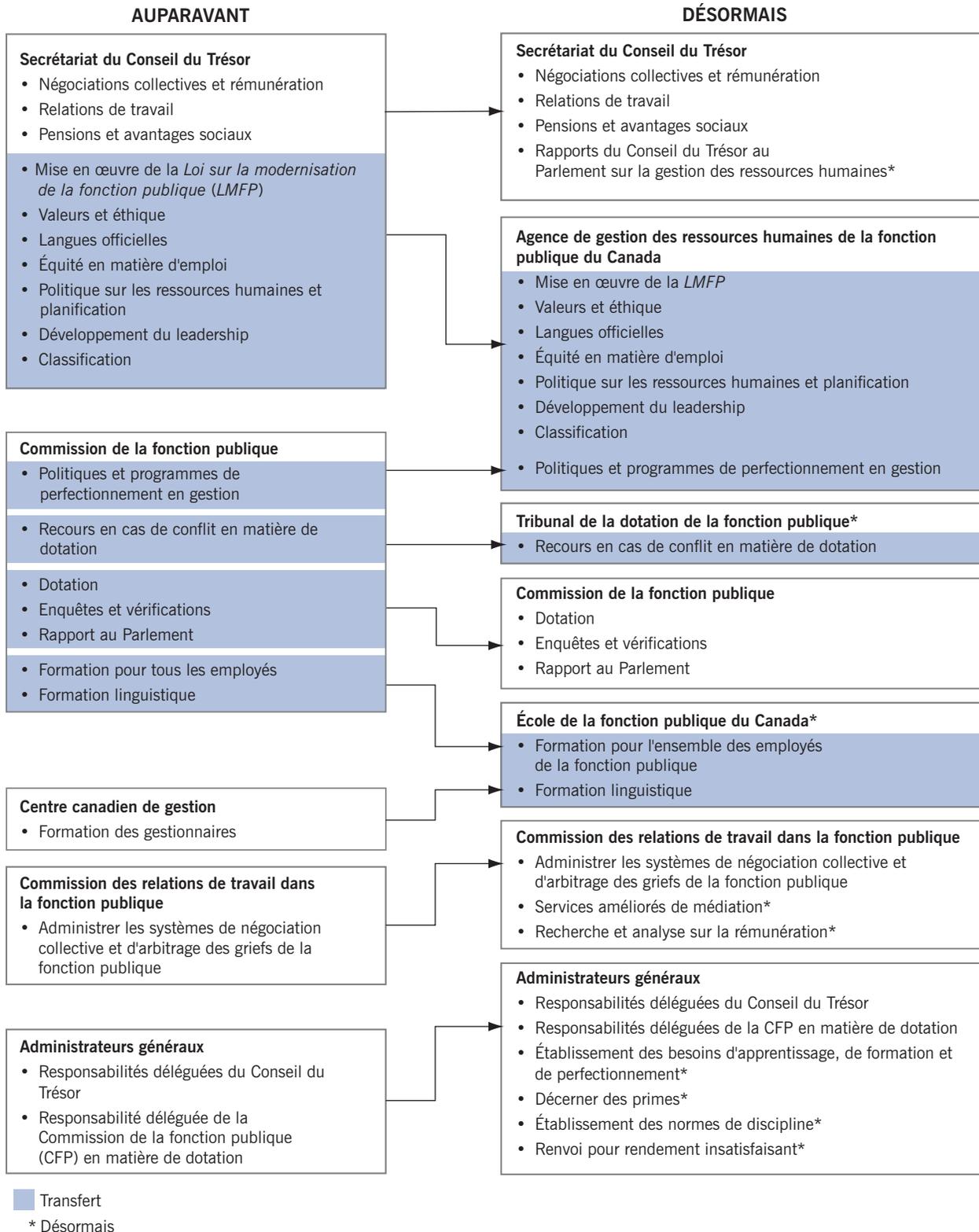
Observations et recommandations

Des modifications positives prévues par la loi

3.24 Dans le chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, chapitre intitulé « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », nous constatons que les rôles et les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines au gouvernement étaient « éparpillés ». Plus particulièrement, nous estimons que les rôles respectifs des organismes centraux et des administrateurs généraux dans ce domaine essentiel devaient être clarifiés. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)*, une loi nouvelle, y contribue énormément.

3.25 Essentiellement, la *LMFP* regroupe et réattribue plusieurs fonctions en matière de gestion des ressources humaines (pièce 3.2).

Pièce 3.2 Structure de gestion des ressources humaines - Transfert et création des responsabilités



Les rôles du Conseil du Trésor comme employeur sont regroupés

3.26 La nouvelle *LMFP* vient préciser et renforcer le rôle du Conseil du Trésor du Canada, en tant qu'employeur, en matière d'élaboration des politiques et du contrôle et de la surveillance de tous les aspects clés de la gestion des ressources humaines, sauf la dotation. En tant que gestionnaire général du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada doit guider la mise en œuvre des changements.

3.27 Le Conseil du Trésor a conservé bon nombre de ses pouvoirs, particulièrement dans les domaines des relations de travail et des négociations collectives, des pensions et des avantages sociaux, des politiques relatives à l'emploi, des besoins en ressources humaines, de la classification des postes et de la rémunération. Il a également conservé le pouvoir d'établir les conditions d'admissibilité aux programmes de perfectionnement professionnel et d'édicter des règlements sur les mutations et les **nominations à un niveau déterminé**. Le Conseil sera pleinement responsable de la planification des besoins en ressources humaines de la fonction publique (une fonction que se partageaient la Commission de la fonction publique et le Conseil).

Nomination à un niveau déterminé — Une nomination fondée sur la capacité de l'employé de travailler à un niveau déterminé, plutôt qu'au niveau du poste qu'il occupe.

3.28 Les révisions apportées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)* transfèrent également certains pouvoirs de la Commission au Conseil. Par exemple, le Conseil du Trésor sera chargé d'établir les normes de qualification utilisées pour la dotation des postes, les périodes de stage et de préavis et les taux de rémunération à la nomination. Enfin, et c'est une nouvelle exigence, le Conseil doit faire rapport sur les questions relatives aux ressources humaines dont il est responsable, ce qui accroît son rôle de surveillance de la gestion des ressources humaines.

3.29 Conformément aux principes de la délégation accrue, les administrateurs généraux ont maintenant certains pouvoirs directs en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, afin de garantir l'uniformité d'application de la loi et la reddition de comptes dans toute la fonction publique, le Conseil demeure responsable de l'élaboration des politiques et de la diffusion des lignes directrices s'adressant aux administrateurs généraux sur l'utilisation de leurs pouvoirs et sur l'obligation qu'ils ont de faire rapport.

3.30 Le but est de mettre en place un régime intégré de gestion des ressources humaines qui établit clairement les responsabilités et l'obligation de rendre compte à l'égard des principales fonctions — ce qui faisait défaut en 2000, comme nous l'avions signalé.

3.31 Nous avons constaté que, même si le Conseil du Trésor est, en vertu de la loi, responsable de la gestion des ressources humaines, certaines de ses fonctions gérées par le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été transférées par le gouvernement à la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada en décembre 2003. Nous exprimons certaines préoccupations à ce sujet aux paragraphes 3.65 à 3.73.

Avec la nouvelle loi, la Commission de la fonction publique peut se concentrer sur ses principaux rôles

3.32 Par le passé, nous avons fait des observations sur les nombreux rôles assumés par la Commission de la fonction publique qui étaient susceptibles d'entraîner des conflits. La Commission avait signalé ce dilemme dans des études, en indiquant qu'elle se retrouvait « de plus en plus aux mêmes tables où siègent également les personnes qui prennent des décisions de dotation qu'elle pourrait être appelée à juger, à examiner ou à vérifier ».

3.33 Plusieurs fonctions opérationnelles autres que les fonctions de base de la Commission ont été transférées à d'autres organisations (pièce 3.2). La Commission demeure responsable de la dotation; elle effectuera des enquêtes et des vérifications et fera rapport au Parlement. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)* prévoit la délégation de toutes les responsabilités en matière de dotation aux administrateurs généraux, à l'exception des responsabilités touchant les activités politiques des fonctionnaires. La Commission prépare un cadre révisé de délégation et de reddition de comptes qui énoncera clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles des administrateurs généraux en vertu du nouveau régime.

3.34 Conformément à son rôle principal qui est de protéger le principe du mérite, la Commission augmentera ses activités de surveillance et remettra sur pied sa fonction de vérification en réaffectant des ressources existantes. Elle devra gérer le processus d'appel pendant quelque temps encore jusqu'à ce que la nouvelle *LEFP* entre en vigueur, car les mesures de dotation prises avant l'entrée en vigueur de la *Loi* demeurent assujetties au régime actuel.

3.35 Même si bon nombre des responsabilités opérationnelles jadis assumées par la Commission de la fonction publique ont été transférées à d'autres intervenants, elle demeure néanmoins responsable de certaines d'entre elles. Par exemple, elle est toujours chargée de la notification générale des postes au gouvernement. La Commission compte fournir une aide opérationnelle aux petites agences qui n'ont pas les ressources des grands ministères. Il lui faudra aussi établir comment les services seront fournis aux ministères dont les pouvoirs délégués en matière de dotation leur ont été retirés. Pour mettre fin au dilemme que pose son double rôle de responsable des opérations et de responsable de la surveillance, elle confie ses responsabilités opérationnelles à un secteur qui devient un organisme de service sous la direction d'un vice-président qui relèvera directement de la présidente. La Commission vise ainsi à établir une séparation entre ses responsabilités de prestation de service et ses responsabilités de surveillance. Cependant, elle devra gérer avec soin les défis que présente l'exercice de ce double rôle.

Centralisation de la fonction d'apprentissage

3.36 La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a créé l'École de la fonction publique du Canada pour centraliser toutes les activités de formation et de perfectionnement professionnel de la fonction publique. L'École remplace le Centre canadien de gestion et assume les responsabilités jadis

confiées à la Commission de la fonction publique dans le domaine de la formation. Elle représente également une approche plus intégrée pour répondre aux besoins communs d'apprentissage et de perfectionnement des fonctionnaires, comme la formation ayant trait aux finances, aux ressources humaines, à la gestion de l'information, à l'approvisionnement et aux autres domaines de perfectionnement professionnel, l'initiation à la fonction publique, l'éthique et les valeurs, les pratiques de supervision, de leadership et de gestion, et la formation linguistique. Depuis le 20 juillet 2004, la présidente de l'École relève du président du Conseil du Trésor. Étant donné que le Conseil est chargé d'élaborer les politiques sur l'apprentissage, ce lien hiérarchique donne plus de cohérence à la formation et au perfectionnement professionnel.

Les administrateurs généraux seront plus directement responsables de la gestion des ressources humaines

3.37 Pour la première fois, la responsabilité des administrateurs généraux à l'égard de la gestion des ressources humaines est définie grâce aux changements apportés à la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, à la *LEFP* et à la *LRTFP*. Nous constatons que bon nombre des dispositions visent à habiliter plutôt qu'à prescrire, ce qui permettra aux ministères de mettre de l'avant de nouvelles initiatives au fur et à mesure qu'ils seront capables de tirer parti de la souplesse offerte par le nouveau régime. De nombreuses dispositions permettent des interventions plus directes et plus rapides pour régler les problèmes liés au milieu de travail, établir des relations plus étroites avec les syndicats et les employés et régler plus rapidement ou réduire les conflits. Plus particulièrement, les administrateurs généraux doivent établir des comités de consultation patronaux-syndicaux efficaces pour régler les préoccupations immédiates et établir des mécanismes de règlement rapide des conflits. Le site www.publiservice.hrma-agrh.gc.ca contient plus d'informations sur les nouvelles responsabilités des administrateurs généraux.

Mise en œuvre des réformes

3.38 En formulant ses recommandations sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, le Comité des comptes publics a déclaré que le gouvernement devait veiller à attribuer clairement les rôles et les responsabilités pour la mise en œuvre des réformes législatives. C'est ainsi que le gouvernement a créé une structure de comités pour coordonner les nombreux aspects de la mise en œuvre de la *LMFP*. Il a également créé une structure de gestion de projet solide conforme aux principes redditionnels décrits par notre Bureau dans le chapitre 9 de notre rapport de 2002, chapitre intitulé « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public ». Cette structure est aussi conforme à la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des projets.

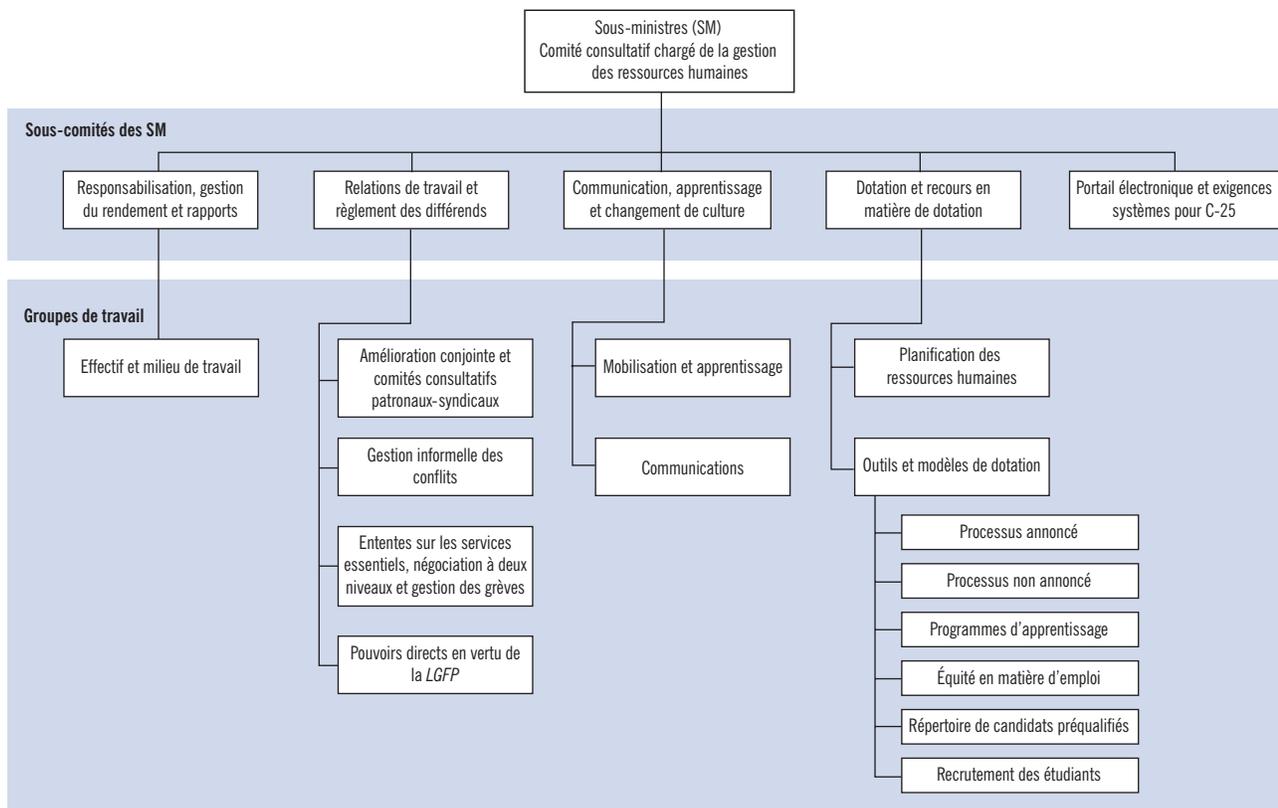
La nouvelle structure de gestion et de coordination guide la mise en œuvre

3.39 En 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi le Comité consultatif des sous-ministres chargé de la gestion des ressources humaines (CCSMGRH ou Comité consultatif). La composition du Comité et de ses sous-comités, qui sont présidés ou coprésidés par des administrateurs généraux (pièce 3.3), reflète l'importance que le gouvernement attache à la

mise en œuvre de la *LMFP* et à la réforme de la gestion des ressources humaines. Le temps que les administrateurs généraux consacrent à la modernisation de la gestion des ressources humaines, compte tenu des nombreuses tâches qu'ils ont à exécuter et des priorités qu'ils ont à respecter, indique clairement leur engagement en faveur du nouveau régime. Le Comité consultatif est devenu un sous-comité permanent du CHF, le Comité des hauts fonctionnaires (sous-ministres supérieurs) qui conseille le greffier du Conseil privé sur la gestion de la fonction publique.

3.40 Le Comité consultatif a été établi au départ pour superviser la mise en œuvre de la *LMFP*. Cependant, au printemps de 2004, son rôle a été élargi pour qu'il examine tous les changements apportés en matière de gestion des ressources humaines, car de nombreux aspects non législatifs ont un effet sur les changements législatifs. Un exemple de cette interdépendance est le lien entre la planification des ressources humaines et la planification opérationnelle. Comme la nouvelle loi permet aux ministères de tenir compte de leurs besoins futurs quand ils recrutent pour des postes existants, ils doivent bien planifier et déterminer les ressources humaines dont ils auront besoin à l'avenir. L'étude de cas, *Planification des ressources humaines*, décrit le travail effectué pour améliorer la planification des ressources humaines.

Pièce 3.3 Comité consultatif des sous-ministres chargé de la gestion des ressources humaines



Source : Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

3.41 Un comité de sous-ministres adjoints travaille en parallèle avec le Comité consultatif. Il vise à assurer l'intégration horizontale des plans et des priorités des projets, à répertorier les ressources gouvernementales qui sont affectées aux projets et à surveiller les défis et les priorités. Il contrôle le cheminement de l'information entre les comités ainsi que les points qui sont soumis au Comité consultatif.

3.42 Chaque sous-comité compte un réseau de groupes de travail qui permet aux gestionnaires hiérarchiques, aux représentants des régions et aux agents négociateurs d'apporter leur concours. Les sous-comités donnent des conseils stratégiques sur la mise en œuvre de la *LMFP*, tandis que les groupes de travail sont chargés de fournir des choix pour la mise en application des politiques et d'indiquer de manière détaillée ce que doivent contenir les outils de mise en pratique, les directives et les orientations nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la *LMFP* dans les ministères. L'approbation finale d'une

Planification des ressources humaines

La planification des ressources humaines est maintenant considérée comme essentielle pour que l'on puisse profiter de tous les assouplissements offerts par la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Le Conseil du Trésor (en tant qu'employeur) est responsable, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de déterminer les besoins actuels et futurs de la fonction publique et d'établir les normes de qualification de base des postes. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permet aux administrateurs généraux de doter des postes en fonction des qualifications essentielles tout en tenant compte des besoins actuels et futurs de l'organisation. Dans ce contexte, la capacité d'établir une approche plus systématique de la planification des ressources humaines devient une priorité.

Un groupe de travail interministériel sur la planification des ressources humaines a été créé en octobre 2003. Son mandat est double : établir un modèle de planification générique que les ministères et organismes pourront adapter à leurs besoins et préparer un document de travail décrivant l'état actuel de la planification des ressources humaines dans la fonction publique, les améliorations requises et les mesures à prendre pour mettre à niveau la capacité de planification dans toute la fonction publique. Le groupe de travail a fait des progrès importants sur ces deux fronts.

Après avoir mené des consultations et effectué des recherches poussées, le groupe de travail a mis au point un certain nombre d'outils de planification, dont un calendrier de planification et une liste de contrôles, une trousse d'outils et un guide. Ces outils visent à appuyer la planification intégrée des ressources humaines et les pratiques de planification opérationnelle dans les ministères et organismes. En avril 2004, le groupe de travail a également publié un document de travail accompagné de plusieurs recommandations pour aider à améliorer les pratiques de planification et la capacité de planification dans toute la fonction publique. Le groupe de travail devait diffuser officiellement les outils de planification aux ministères et organismes en décembre 2004, et travailler à rétablir la capacité de planification et à mettre sur pied un meilleur processus au cours des trois à cinq prochaines années.

En plus du groupe de travail, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a établi récemment une équipe de planification et un centre d'excellence pour aider les ministères et organismes à mettre à niveau leur capacité de planification des ressources humaines.

politique revient à l'organisation qui en a la responsabilité. Par exemple, toutes les politiques et les questions sur la dotation doivent être approuvées par la Commission de la fonction publique, tandis que les politiques et les questions sur les relations de travail relèvent du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces mesures sont importantes car elles renforcent l'obligation de rendre compte que doivent assumer les responsables des politiques.

3.43 Comme ils l'ont déclaré lors des audiences parlementaires sur la *Loi* et par la suite, les syndicats ont exprimé beaucoup d'inquiétudes au sujet de ce qu'ils considèrent être des lacunes de la loi. Malgré cela, certains syndicats ont détaché des membres de leur personnel pour travailler au sein de l'équipe de gestion des projets du gouvernement tandis que d'autres ont participé à des groupes de travail et à des sous-comités. Des fonctionnaires de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et de la Commission de la fonction publique ont mentionné les relations de travail positives et l'apport utile des syndicats au processus.

3.44 Les dirigeants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, de la Commission de la fonction publique et de l'École de la fonction publique du Canada se réunissent de manière informelle mais régulière pour discuter de la mise en œuvre de la *LMFP*, des autres initiatives de changement et des besoins d'appui supplémentaires. L'exemple d'une telle collaboration au sommet incite leur personnel respectif à travailler ensemble dans le but d'atteindre leur but commun, soit moderniser la gestion des ressources humaines.

3.45 La structure du Comité consultatif, avec ses sous-comités et ses groupes de travail, la participation d'un nombre suffisamment grand d'intervenants et les rencontres des administrateurs généraux des organismes centraux ont permis d'instaurer un climat de collaboration pour la gestion des activités de mise en œuvre. Il est clair que le ton donné au sommet est adéquat, de même que l'appui consenti aux niveaux supérieurs de gestion et au sein des organismes centraux.

Des pratiques cohérentes de gestion de projet ont été instaurées

3.46 Pour mettre en œuvre un nouveau régime de gestion des ressources humaines, le gouvernement doit utiliser de saines pratiques de gestion de projet. De telles pratiques sont essentielles pour assurer l'intégration des nombreux projets et activités axés sur la réalisation de la réforme, qu'il s'agisse de changements législatifs ou non législatifs.

3.47 Nous avons constaté que les éléments fondamentaux d'une bonne gestion des projets existaient ou étaient en train d'être mis en œuvre. Ces éléments comprennent l'évaluation des secteurs de risque, les plans d'action assortis des calendriers d'activités précisant les échéances et les mesures du rendement.

3.48 Plusieurs comités participent à la gestion des projets. Par exemple, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, qui est responsable de la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation*

de la fonction publique, a établi un comité de gestion de projets. Ce comité supervise l'approche adoptée pour la gestion des projets dans tous les organismes centraux participant à la mise en application des éléments de la nouvelle loi ou appuyant d'autres initiatives. Un comité interministériel de gestion de projets a établi un plan générique de gestion des projets pour aider les ministères à mettre en application la *Loi*.

3.49 Nous avons constaté qu'il existe des mécanismes permettant d'intégrer les priorités et les plans des projets de mise en œuvre de tous les organismes chargés de la gestion des ressources humaines et qu'il y a affectation des ressources en fonction des priorités.

La gestion des initiatives non législatives s'est améliorée

3.50 Plusieurs initiatives non législatives sont en cours depuis 2000. Au cours de la période allant de l'automne 2002 jusqu'au mois de février 2003, nous avons effectué des travaux de vérification préliminaires de ces initiatives — et nous avons jugé leur gestion préoccupante. Nous nous sommes inquiétés notamment de l'absence de priorités explicites, de buts mesurables, d'indications sur le rendement et d'indications sur les résultats exigés pour chacun des projets. Souvent, on ne précisait pas qui devait rendre compte des projets, quels en étaient les coûts; en outre il y avait absence de calendriers des travaux et d'échéanciers. Nous avons fait part de nos préoccupations aux organismes centraux en mai 2003 et ils ont, dans une large mesure, comblé les lacunes signalées.

3.51 Nous avons constaté que des plans de travail ont été établis pour la gestion de nombreux projets de réforme non législatifs. Les plans de travail contiennent de l'information que ne présentait pas au départ chaque projet de réforme, notamment le rendement et les résultats attendus, les responsables du projet, les principales échéances et les dates d'achèvement prévues, de même que les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien les projets.

3.52 En outre, lors de l'élaboration des plans de travail des projets non législatifs, nous avons constaté qu'il y avait eu établissement de priorités et établissement de liens avec des projets prévus par une loi. Par exemple, l'élaboration d'un cadre de planification de la rémunération est une initiative non législative qui a une incidence sur plusieurs éléments des projets prévus par une loi. En effet, la nouvelle *LMFP* établit des exigences en matière de recherche sur la rémunération, de relations de travail et d'établissement des taux de rémunération à la nomination. Des liens ont également été établis entre des projets de réforme non législatifs : par exemple, la réforme de la classification a un effet sur des réformes dans des domaines comme les relations de travail, la rémunération, l'équité en matière d'emploi et la parité salariale.

3.53 Ensemble, ces pratiques améliorées de gestion de projet favorisent cohérence et relations complémentaires entre les nombreux projets législatifs et autres en cours, visant à moderniser la gestion des ressources humaines. Les projets ne sont pas réalisés isolément les uns des autres.

Le suivi des coûts est essentiel

3.54 Le gouvernement a prévu des fonds supplémentaires de 238 millions de dollars pour la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Au moment où nous avons effectué notre vérification de suivi, environ 38 millions de dollars avaient été consacrés aux travaux préliminaires et à la gestion des projets. Il restait 200 millions de dollars à gérer au moyen d'un cadre d'investissement stratégique. Le cadre prévoit que les fonds seront attribués aux ministères en fonction des demandes justifiées qu'ils présenteront au Conseil du Trésor.

3.55 Ce processus est un premier pas dans la bonne direction au chapitre du contrôle des dépenses et de l'affectation des fonds. Cependant, nous avons remarqué que certains intervenants se demandaient s'il y aurait suffisamment de fonds. Les 238 millions de dollars prévus ne couvriront pas le coût total de la mise en œuvre d'une réforme qui entraînera probablement des changements culturels, organisationnels et administratifs profonds dans la gestion des ressources humaines. Les fonctionnaires nous ont indiqué que l'on s'attend à ce que les ministères financent certains des coûts de la modernisation en réaffectant des fonds à l'interne. Cependant, puisque le gouvernement veut dégager plus de 12 milliards de dollars sur quatre ans pour faire face à ses engagements en matière de soins de santé et respecter ses autres priorités, il pourrait s'avérer difficile de trouver à l'interne des fonds pour financer les changements dans la gestion des ressources humaines.

3.56 Par le passé, nous avons constaté que l'on avait du mal à recenser les sommes totales dépensées dans l'ensemble du gouvernement pour diverses initiatives, exception faite des fonds affectés expressément à celles-ci. Tous les coûts de la modernisation de la gestion des ressources humaines — les coûts des réformes législatives et autres — doivent être déterminés selon les principes d'une saine gestion financière et en fonction du Cadre de responsabilisation et de gestion du gouvernement. Le coût total comprendra les coûts « périphériques » que les ministères devront engager dans des domaines comme la formation, les technologies de l'information, les systèmes de gestion des conflits et les changements de culture organisationnelle.

3.57 Nous avons constaté que le gouvernement n'avait ni recensé ni contrôlé les coûts complets de deux initiatives relativement récentes, soit la mise en vigueur d'une norme générale de classification et la réduction des effectifs. Nous recommandons fortement au gouvernement de suivre de près ses dépenses pour la réforme de la gestion des ressources humaines. Il pourra ainsi évaluer le caractère adéquat du financement prévu actuellement pour la mise en œuvre de la *LMFP* et déterminer les besoins financiers à plus long terme pour mener à bien les réformes.

Les nouveaux organismes de règlement des conflits ont des défis à relever

3.58 Un nouvel organisme, le Tribunal de la dotation de la fonction publique, sera chargé de régler les plaintes sur la dotation. Au moment de rédiger ce rapport, le président du Tribunal n'avait toujours pas été nommé, même si le poste a été annoncé en octobre 2004. On nous a dit que la

nomination pourrait avoir lieu d'ici janvier 2005. Après la nomination du président du Tribunal, il faudra établir une structure organisationnelle et embaucher du personnel, élaborer des règlements et des procédures et les communiquer aux gestionnaires, aux employés et aux syndicats.

3.59 Initialement, on prévoyait qu'il faudrait 18 mois pour rendre le Tribunal opérationnel. Si le nouveau président du Tribunal est nommé en janvier 2005, selon les plans actuels, l'organisation aura 11 mois pour devenir opérationnelle.

3.60 Même si certains travaux ont déjà été effectués pour établir la structure organisationnelle du Tribunal, nous pensons que le délai est serré et que tout retard dans la nomination de son président pourrait obliger à repousser la date d'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

3.61 La *Loi* crée aussi la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) qui aura pour mission de régler les conflits; essentiellement, le nouvel organisme a un mandat élargi et plus de responsabilités que l'ancienne commission, qui portait le même nom. Cette partie de la *Loi* doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 2005.

3.62 La majeure partie du travail requis pour que la Commission des relations de travail puisse exécuter son nouveau mandat a été réalisée (par exemple, les consultations, la rédaction de règlements, l'établissement d'une nouvelle structure de gouvernance, la préparation des nouvelles commissions d'intérêt public). Mais il reste encore beaucoup à faire à certains égards. Les nouvelles responsabilités de la Commission comportent un élément clé : une fonction de recherche et d'analyse sur la rémunération qui procurera aux deux parties aux négociations collectives de l'information pour les aider à s'entendre sur la rémunération. Cette fonction n'est toujours pas passée de l'étape de la conception à l'étape opérationnelle. L'obtention du financement nécessaire à sa mise en œuvre a tardé, de même que la création d'une commission consultative chargée de conseiller le président sur les services de recherche et d'analyse sur la rémunération. De même, la CRTFP sera tenue d'élargir considérablement ses services de médiation et il lui faudra également des fonds supplémentaires pour y arriver. Le financement a été approuvé par le Conseil du Trésor en octobre 2004 et la Commission sur les relations de travail est à prendre les mesures nécessaires pour établir ou améliorer ces services.

3.63 Même si la Commission des relations de travail dans la fonction publique, puisqu'elle est un organisme quasi-judiciaire indépendant, n'a pas participé à la gestion globale de la mise en œuvre de la *Loi*, nous avons pris note qu'elle avait mis en place ses propres cadres de planification, de gestion de projet et de contrôle, ainsi que ses propres mécanismes de consultation, tant de l'employeur que des agents négociateurs, pour être en mesure de respecter les exigences de la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Conditions préalables au succès

3.64 À notre avis, le gouvernement a établi de bonnes bases pour la gestion des éléments législatifs et non législatifs de la réforme de la gestion des ressources humaines. Cela représente un changement majeur par rapport à la gestion de deux autres initiatives semblables — FP 2000 et La Relève. Même si le gouvernement a réalisé beaucoup de progrès au cours d'une période relativement courte, nous avons quelques inquiétudes. Nous pensons que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour éliminer ces inquiétudes s'il veut maintenir l'impulsion des réformes en cours et en assurer la mise en œuvre efficace au cours des prochaines années.

La gestion des ressources humaines est partagée

3.65 Même si la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* regroupe les rôles du Conseil du Trésor en tant qu'employeur, les décisions organisationnelles prises après l'adoption de la *Loi* ont réparti les fonctions de gestion des ressources humaines entre plusieurs intervenants. Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement a annoncé, en décembre 2003, la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, organisation distincte qui relève du président du Conseil privé de la Reine. En juillet 2004, il y a eu modification des liens hiérarchiques de la nouvelle Agence. Elle relève désormais du président du Conseil du Trésor.

3.66 Dans sa décision annoncée en décembre 2003, le gouvernement faisait état de la possibilité de transférer la négociation collective à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada après avoir consulté les syndicats et terminé la série de négociations en cours. Il n'y a pas eu d'autres annonces à ce sujet; les relations de travail et la négociation collective demeurent la responsabilité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il en va de même pour la planification de la rémunération, les politiques en matière de retraite et d'avantages sociaux, et leur administration.

3.67 Alors que la création d'une nouvelle agence axée sur la gestion des ressources humaines, sous la direction d'un président, au niveau de sous-ministre, indique un intérêt plus grand pour la gestion des ressources humaines — les ressources les plus importantes et parmi les plus coûteuses du gouvernement — le partage des rôles et des responsabilités sans mécanismes de coordination compensatoires suscite pour nous certaines préoccupations.

3.68 Dans le chapitre 6 de notre rapport *Le Point* de 2003, chapitre intitulé « La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale », nous avons mentionné que la responsabilité de trois principales fonctions connexes — la classification, la rémunération et les relations de travail — était partagée entre trois divisions du Secrétariat du Conseil du Trésor qui travaillaient séparément. Comme la classification d'un poste influe directement sur le salaire, la gestion de ces trois fonctions est habituellement intégrée, particulièrement lorsqu'on envisage de modifier un plan de classification. Dans les séries de négociations visant à établir de nouveaux plans de classification, on déploie souvent beaucoup d'efforts pour tenter de réduire le coût des réformes. En mai 2003, nous avons indiqué que la séparation de ces trois fonctions nuisait aux efforts du Secrétariat pour

réformer le système de classification. À l'époque, le Secrétariat avait reconnu que le regroupement des services de rémunération, des relations de travail, de classification et de parité salariale en une seule entité permettrait de mieux partager l'information et de mettre en place une approche plus intégrée de ces fonctions.

3.69 On nous a dit que les consultations étaient fréquentes entre les personnes responsables de la négociation collective au Secrétariat et les membres du service chargé de la classification à l'Agence, mais nous n'avons relevé aucun mécanisme structuré permettant d'harmoniser la réforme de la classification avec la négociation collective. Comme des problèmes se posaient déjà alors que les divisions travaillaient séparément au sein d'une même organisation, la répartition entre deux organisations distinctes de fonctions qui sont normalement intégrées est susceptible de causer des difficultés plus grandes encore. À notre avis, il faudra mettre en place des mécanismes clairs et cohérents pour intégrer et coordonner les activités du Secrétariat et de l'Agence afin de compenser le partage des responsabilités au chapitre des ressources humaines.

3.70 L'Agence demeure responsable de l'élaboration des politiques d'apprentissage et de formation et de l'établissement des programmes de perfectionnement professionnels, tandis que l'École de la fonction publique du Canada est le principal organe dispensateur de services de formation et d'apprentissage. La coordination des activités de ces deux organismes sera essentielle pour que l'orientation stratégique désirée se concrétise.

3.71 Le Conseil du Trésor accroît l'importance qu'il accorde à la gestion financière et il est à mettre en œuvre le Cadre de gestion et de responsabilisation. Ce cadre comprend un volet clé qui touche les ressources humaines. Les questions relatives à la gestion des ressources humaines deviennent donc plus complexes puisqu'il faut coordonner, gérer et attribuer des responsabilités à l'égard de programmes et d'activités qui sont réparties entre différentes organisations.

3.72 Le projet de loi présenté au Parlement en octobre 2004 permettrait au Conseil du Trésor de déléguer au président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada n'importe quel pouvoir sur la gestion des ressources humaines. Le projet de loi propose aussi que le président du Conseil du Trésor joue un rôle de coordination. À notre avis, les relations entre l'Agence et le Secrétariat (en tant que gestionnaire général du Conseil du Trésor) doivent être clarifiées et communiquées. Les fonctionnaires avec lesquels nous nous sommes entretenus n'étaient pas très bien informés des changements apportés aux rôles du Secrétariat et de l'Agence. Ils ne savaient trop à qui s'adresser pour obtenir des conseils sur les diverses questions liées aux ressources humaines ou comment étaient précisément gérés les processus décisionnels. À moins que nous n'obtenions d'autres explications sur la façon dont il y aura intégration de la gestion et de la coordination des questions relatives aux ressources humaines, nous ne pourrons écarter les préoccupations que nous avons déjà exprimées au sujet de la fragmentation des rôles et des responsabilités.

3.73 Recommandation. En ce qui concerne le rôle relatif aux ressources humaines confié au Conseil du Trésor en tant qu'employeur, le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada devraient indiquer clairement comment se réaliseront concrètement la coordination, l'intégration et la gestion des fonctions et initiatives qui touchent les ressources humaines.

Réponse du Secrétariat et de l'Agence. Comme l'indiquent la pièce 3.3 et certains paragraphes du présent chapitre, une structure formelle de gouvernance a été mise en place pour assurer une intégration horizontale des plans et des priorités, déterminer les ressources ministérielles affectées aux projets, et suivre les enjeux et les priorités. En plus du mécanisme formel, la coordination, l'intégration et la gestion se font sur une base informelle et des relations de travail étroites existent entre les deux organisations. Les responsables de ces deux organisations et la présidente de la Commission de la fonction publique se réunissent régulièrement pour discuter de la mise en application de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, d'autres initiatives de changement et des domaines dans lesquels ils ont besoin de se soutenir mutuellement. De même, au niveau du travail, les secteurs des organisations participant à la gestion des ressources humaines et touchés par celle-ci se consultent fréquemment, par exemple les organisations touchées par la classification et les négociations collectives. Comme les deux organisations relèvent du président du Conseil du Trésor et font partie du portefeuille du Conseil du Trésor, c'est le secrétaire du Conseil du Trésor qui est responsable de fournir des conseils sur l'élaboration d'une politique cohérente et sur la gestion de son portefeuille.

3.74 Selon la nouvelle *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor doit faire rapport tous les ans au Parlement de la façon dont le Conseil et les sous-ministres s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Par le passé, nous avons demandé la présentation de rapports plus complets sur la gestion des ressources humaines.

3.75 Cependant, avec la répartition de ces responsabilités de gestion entre deux organismes (le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada), il devient impératif pour ces deux organismes d'établir des mécanismes qui leur permettront de produire un rapport intégré. De plus, la Commission de la fonction publique devra rendre compte de l'état du système de dotation.

3.76 Les fonctionnaires des ministères se sont montrés inquiets devant l'éventualité d'avoir à présenter à de multiples organismes, à des dates qui diffèrent, plusieurs rapports dans lesquels ils devront communiquer de l'information similaire mais non identique. Des travaux préliminaires ont été effectués pour produire de l'information intégrée par l'intermédiaire du Cadre de responsabilisation et de gestion, mais il faut faire davantage.

3.77 Nous jugeons aussi qu'il faut dès maintenant établir des mesures de rendement significatives et recueillir des données de référence pour que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique puissent indiquer si le nouveau régime de gestion des ressources humaines répond aux attentes.

C'est là une étape essentielle, surtout qu'un examen législatif est prévu dans cinq ans.

3.78 L'élaboration d'un cadre de mesure et de communication du rendement a démarré mais n'est pas encore terminée. Il faut aussi établir un mécanisme de préparation de rapports intégrés tout en évitant que cela ne constitue un fardeau indu pour les ministères.

3.79 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada devraient produire régulièrement des rapports intégrés mesurant l'avancement des réformes de la gestion des ressources humaines à l'aide de mesures de rendement établies, rapports qui devraient aussi décrire les réalisations intermédiaires et les coûts réels de la mise en œuvre. La Commission de la fonction publique devrait aussi établir des mesures de rendement et rendre compte régulièrement des progrès réalisés dans la mise en place du nouveau régime de dotation.

Réponse du Secrétariat et de l'Agence. Nous sommes d'accord avec la recommandation et le développement d'un cadre de mesure du rendement et de production de rapports est déjà en bonne voie pour la composante liée aux personnes du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) global du gouvernement. Le 26 octobre 2004, le Comité des sous-ministres chargé de la gestion des ressources humaines a donné son appui à la composante liée aux personnes du CRG. Cette composante décrit les résultats d'une saine gestion des personnes en ce qui a trait au milieu de travail et à l'effectif. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada se concentre maintenant sur l'élaboration d'indicateurs, de mesures et de sources de données qui lui permettront d'évaluer les progrès relativement aux résultats visés.

Réponse de la Commission de la fonction publique. La Commission de la fonction publique appuie la recommandation visant l'établissement de mesures de rendement et la production régulière de rapports sur les progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre du nouveau régime de dotation. Cela se fera au moyen du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation de la Commission de la fonction publique. Ce document précisera les exigences, les indicateurs et les mesures qui permettront d'évaluer le rendement ministériel relativement à la mise en œuvre du nouveau régime.

Communications et apprentissage

3.80 Le gouvernement a reconnu que des communications efficaces étaient essentielles au succès de la mise en œuvre de ces réformes. À l'automne de 2003, plusieurs activités de communication ont coïncidé avec l'adoption de la nouvelle loi sur la gestion des ressources humaines. Même si, depuis, les efforts ont porté essentiellement sur l'élaboration des politiques et d'aspects connexes, diverses mesures ont été prises pour informer les cadres supérieurs et les ministères des changements à venir. Par exemple, la Commission de la fonction publique a dirigé des consultations en juin 2004 auprès des gestionnaires hiérarchiques et des professionnels des ressources humaines sur

des questions touchant la mise en œuvre de la version révisée de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En septembre 2004, la Commission a ensuite organisé une conférence réunissant plus de 300 gestionnaires hiérarchiques et professionnels des ressources humaines de toutes les régions du pays pour présenter diverses questions de mise en œuvre de la *LEFP*. Une conférence complémentaire était prévue en novembre 2004. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a publié en juillet une trousse d'information sur tous les aspects de la *LMFP* et a diffusé une mise à jour en octobre. Ces documents décrivent les exigences en vertu des nouvelles lois (*LEFP* et *LRTFP*) ainsi que les assouplissements qui donnent la possibilité de faire les choses autrement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a prévu des réunions sur les changements découlant de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* à la fin de 2004.

3.81 Même si les cadres supérieurs reçoivent de l'information, nous craignons qu'il n'y ait peut-être pas diffusion d'une information plus détaillée aux niveaux inférieurs des ministères, et particulièrement dans les régions. À notre avis, pour assurer la mise en œuvre efficace des réformes, il faut que le personnel à tous les échelons des ministères soit bien informé à leur sujet. Au moment où nous terminions notre examen, l'Agence commençait à travailler à l'élaboration d'une stratégie pour mobiliser le personnel, le tout débutant au niveau du sous-ministre adjoint. Nous pensons qu'il faut faire bien davantage pour communiquer aux gestionnaires hiérarchiques, aux professionnels des ressources humaines, aux syndicats et aux employés l'information nécessaire au succès de la mise en œuvre de la *LMFP*. L'Agence a indiqué qu'elle intensifierait ses communications à l'automne de 2004.

3.82 Nous avons constaté que l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a déterminé, grâce au travail des divers comités, que la formation était un secteur à risque élevé, qui devait être gérée minutieusement à tous les niveaux. L'Agence, en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada, est en train de définir l'apprentissage à fournir et de cerner les connaissances à acquérir afin d'élaborer le contenu de programmes de formation appropriés et efficaces. Une stratégie d'apprentissage a été établie et la nouvelle École de la fonction publique du Canada mettra au point la formation à offrir. Cette dernière étape n'était pas suffisamment avancée pour nous permettre de faire des commentaires sur son caractère adéquat, mais nous sommes convaincus qu'une grande partie du succès des réformes dépendra de l'étendue de la formation et des communications.

Obligation de doter les ministères des capacités requises

3.83 Si le gouvernement veut réussir à moderniser ses systèmes de gestion des ressources humaines, les ministères doivent avoir la capacité de mettre en œuvre les réformes prévues. C'est une préoccupation importante partagée par tous les intervenants. Les compressions effectuées dans les années 1990 dans des secteurs comme la planification des ressources humaines ont laissé des vides; ces secteurs sont désormais des secteurs essentiels à la réalisation des nouvelles initiatives. Les données démographiques sur la collectivité des

ressources humaines indiquent qu'environ 47 p. 100 de ces professionnels seront admissibles à la retraite en 2008, contre 35 p. 100 pour le reste de la fonction publique. Dans un rapport récent, la Commission de la fonction publique faisait état d'une pénurie possible de personnes possédant les connaissances nécessaires pour gérer les ressources humaines dans les ministères.

3.84 Les rôles des professionnels des ressources humaines et des gestionnaires hiérarchiques changent. Les professionnels des ressources humaines devront assumer un rôle plus stratégique qu'opérationnel, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 3 de notre rapport de 2001, chapitre intitulé « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques ». Les gestionnaires hiérarchiques auront plus de responsabilités à assumer et de comptes à rendre au chapitre des ressources humaines. Ce seront là des changements de taille pour de nombreux intervenants et gestionnaires du secteur des ressources humaines.

3.85 La pénurie de personnes possédant les compétences nécessaires pourrait nuire aux efforts déployés par le gouvernement pour traduire les dispositions de la *LMFP* en réformes concrètes. Nous signalons les préoccupations exprimées par tous les intervenants, à savoir que l'absence de capacité pourrait amener les ministères à se replier sur leurs anciens systèmes, ce qui ferait obstacle à la modernisation de la gestion des ressources humaines.

3.86 Parmi les nombreux projets de mise en œuvre que nous avons relevés, l'un est consacré à l'élaboration de critères devant servir à évaluer la mesure dans laquelle une organisation est prête à exercer certaines activités de gestion des ressources humaines. Les critères doivent être peaufinés, même si le travail effectué jusqu'à maintenant est une première étape valable des travaux visant à produire des moyens d'évaluer la capacité de mise en œuvre de telles réformes.

Le gouvernement doit poursuivre sur sa lancée

3.87 Les priorités du gouvernement évoluent continuellement. La réforme de la gestion des ressources humaines n'est qu'une priorité parmi tant d'autres avec laquelle cette initiative est en concurrence. Il est essentiel que le gouvernement poursuive sur sa lancée et voie à ce que la modernisation de la gestion des ressources humaines demeure prioritaire et reste un élément important du programme plus vaste du gouvernement. Seule la poursuite des efforts permettra d'instituer des réformes et de les intégrer au fonctionnement du gouvernement.

3.88 Mais cette initiative exigera un changement de culture organisationnelle profond qui posera un défi de taille, un défi exigeant une attention soutenue pendant plus de cinq ans. Par le passé, le gouvernement a réussi avec plus ou moins de succès à maintenir de l'intérêt pour ses projets à long terme et à les garder en tête de liste de ses priorités. Il faut savoir aussi que de nombreuses initiatives de changement ont été lancées en même temps et que le gouvernement songe à des réaffectations importantes de ses ressources budgétaires.

3.89 Des fonctionnaires nous ont indiqué que le Comité consultatif continuera d'exister après l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, on ne sait trop quelle autre structure de comité ou quels autres mécanismes, le cas échéant, pourraient être nécessaires ou quelles mesures correctives s'avèreront nécessaires au fur et à mesure de la progression de la mise en œuvre du projet de modernisation. De hauts fonctionnaires ont admis qu'il restait du travail à effectuer dans ce domaine.

Conclusion

3.90 Nous avons décrit les nombreuses étapes positives franchies pour gérer la mise en œuvre des nouvelles lois et des initiatives non législatives visant à appuyer une réforme de la gestion des ressources humaines, travaux lancés par le gouvernement depuis notre dernier rapport sur ce sujet en 2000. L'une des étapes les plus importantes a été la mise en place de bases solides pour gérer cette entreprise complexe. Nous avons constaté qu'un leadership était exercé et qu'un but bien précis existait. À quelques exceptions près, l'approche utilisée est une approche intégrée et met l'accent sur la coopération et la coordination. Nous avons aussi noté que les comités et les groupes de travail participant à la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et aux autres initiatives de réformes avaient cerné les principaux risques et défis que pose la réforme de la gestion des ressources humaines et avaient élaboré des stratégies pour y faire face.

3.91 Malgré ces efforts, le gouvernement devra suivre constamment les progrès et être suffisamment vigilant pour apporter tous les changements nécessaires afin que les progrès soient constants. À notre avis, le gouvernement doit poursuivre sur sa lancée afin de contrer le cynisme perçu à l'égard de cette réforme au sein de la fonction publique et veiller à ce que les réformes soient mises en œuvre avec succès.

3.92 Nous avons recommandé que des rapports d'étapes annuels soient produits. L'étude de ces rapports par un comité parlementaire serait un moyen important d'influer sur la nature, l'orientation et le rythme des changements. Le Parlement pourrait ainsi s'assurer que l'élan est maintenu et voir à ce que les changements soient réels plutôt qu'illusoire — et que les Canadiens en profitent.

À propos du suivi

Objectif

Nous avons examiné la gestion de la mise en œuvre des nouvelles lois et poursuivi notre évaluation des progrès des initiatives non législatives qui ont été mises de l'avant pour aider à moderniser la gestion des ressources humaines.

Étendue

À la suite du dépôt du chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, chapitre intitulé « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », le gouvernement a lancé plusieurs projets visant à moderniser la gestion des ressources humaines. Ces projets comprenaient le dépôt du projet de loi C-25, *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, et plusieurs initiatives non législatives.

Nous avons examiné la gestion de la mise en œuvre de la nouvelle *Loi* et l'appui fourni à cette mise en œuvre. Nous avons également mis à jour nos travaux sur la façon dont les initiatives de modernisation non législatives contribuent à l'atteinte des objectifs stratégiques énoncés à l'égard de la gestion des ressources humaines et sur la façon dont elles sont gérées, coordonnées et intégrées aux modifications législatives. Nous avons étudié, par exemple, les objectifs de ces initiatives, leur raison d'être, leur état d'avancement et leur priorité, les ressources nécessaires à leur réalisation, les calendriers des travaux, et d'autres coûts, s'il y avait lieu. Nous avons aussi examiné la capacité du gouvernement de progresser sur plusieurs fronts, de choisir ses priorités et d'affecter les ressources requises pour effectuer les changements organisationnels nécessaires.

Notre travail a consisté essentiellement à effectuer des entrevues et à examiner des documents auprès du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique, de l'École de la fonction publique du Canada et de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, ainsi qu'auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Critères

Les critères utilisés pour ce volet du suivi ont été tirés de plusieurs sources, y compris d'anciens rapports et études du Bureau du vérificateur général, notamment le chapitre 9 du Rapport d'avril 2000.

Nos critères étaient les suivants :

- Les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des sous-ministres à l'égard de la gestion des ressources humaines sont clarifiés par la nouvelle *Loi*.
- La mise en œuvre de la nouvelle *Loi* est soutenue et gérée de façon efficace.
- Des plans et des responsabilités ont été clairement établis pour permettre la mise en place d'initiatives de modernisation n'exigeant pas de modifications législatives à l'appui du régime simplifié et rationalisé de gestion des ressources humaines.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directrice principale : Kathryn Elliott

Directeur : Claude Brunette

Robyn Roy

Pour plus d'information, veuillez joindre la Direction des communications au (613) 995-3708 ou au 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Extrait de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*

Sommaire

La partie 1 édicte une nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Celle-ci institue un régime de relations de travail fondé sur une collaboration et une consultation accrues entre l'employeur et les agents négociateurs, notamment par la création obligatoire de comités consultatifs patronaux-syndicaux, l'encouragement de l'amélioration conjointe du milieu de travail et de la conciliation et la négociation d'ententes sur les services essentiels. La nouvelle loi élimine aussi certaines exclusions de postes de direction et de confiance jugées superflues et précise quelles sont les pratiques déloyales de travail. Elle prévoit la mise sur pied de services de gestion des conflits dans les ministères et des dispositions plus détaillées sur les griefs. Elle crée enfin la Commission des relations de travail dans la fonction publique chargée de la prestation de services en matière d'arbitrage, de médiation et d'analyse et de recherche en matière de rémunération.

La partie 2 modifie la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les modifications visent à confier directement aux administrateurs généraux certaines responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, sous réserve des lignes directrices et directives du Conseil du Trésor. Leurs responsabilités comporteront notamment la détermination des besoins de formation et de perfectionnement, l'octroi des primes et la fixation des normes de discipline. Les modifications prévoient en outre le dépôt au Parlement par le président du Conseil du Trésor d'un rapport annuel sur l'application des dispositions de la loi portant sur la gestion des ressources humaines.

La section 1 de la partie 3 édicte une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Celle-ci modernise le régime de dotation dans la fonction publique, tout en conservant les valeurs de base de celle-ci (mérite, excellence, impartialité politique, représentativité et capacité de servir la population avec intégrité dans la langue officielle de son choix). Elle donne un nouveau sens au principe du mérite et prévoit un nouveau régime de recours en dotation dont le Tribunal de la dotation de la fonction publique est l'un des principaux éléments. La Commission de la fonction publique continuera de mener des enquêtes et des vérifications relativement aux questions qui relèvent de sa compétence. La loi prévoit enfin, en plus du dépôt d'un rapport annuel par la Commission de la fonction publique, le dépôt au Parlement par le président du Conseil du Trésor d'un rapport annuel sur l'exercice par le Conseil du Trésor des attributions que lui confère la loi.

La section 2 de la partie 3 modifie la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les modifications établissent des mesures transitoires qui faciliteront l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Elles créent une Commission de la fonction publique dont le mandat est d'appliquer la loi existante et d'instituer le régime réglementaire et administratif nécessaire à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. De plus, elles créent le Tribunal de la dotation de la fonction publique en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Elles établissent enfin un nouveau régime relativement aux activités politiques des fonctionnaires afin de concilier le droit de ceux-ci de participer à ces activités tout en maintenant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique.

La partie 4 modifie la *Loi sur le Centre canadien de gestion*, qui devient la *Loi sur l'École de la fonction publique du Canada*. L'École devient responsable des activités d'apprentissage et de perfectionnement des fonctionnaires.