

Les pratiques de gestion
N° 14

**ORGANISMES DE
SERVICE SPÉCIAUX :
PROBLÈMES DE GESTION DES
RESSOURCES HUMAINES**

Betty Rogers



CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

CONSEILS ET
VERIFICATION
CANADA



CONSULTING
AND AUDIT
CANADA

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe des services administratifs du Centre canadien de gestion

*Par téléphone au (613) 943-8370
Par télécopieur au (613) 995-0331*

For more information or copies, please contact the Corporate Services Group of the Canadian Centre for Management Development

*Phone: (613) 943-8370
Fax: (613) 995-0331*

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues du
Centre canadien de gestion

© *Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1996*
N° SC94-62/14-1996
ISBN 0-662-62185-9

Un mot du CCG

Le présent document est le sixième d'une série de dix «documents de discussion» émanant d'un vaste projet de recherches concertées sur les organismes de service spéciaux (OSS).

Les organismes de service spéciaux sont des organismes opérationnels qui bénéficient d'un certain degré d'autonomie au sein des structures ministérielles existantes, mais qui doivent rendre compte de leurs activités à leur sous-ministre. Fonctionnant en vertu d'un plan d'entreprise et d'un cadre de gestion qui déterminent les résultats et les niveaux de services convenus, chaque OSS négocie une certaine marge de manoeuvre en matière d'administration, de finances et de personnel avec son ministère d'attache et le Conseil du Trésor. L'objectif est d'accorder une plus grande latitude et marge de manoeuvre aux employés et aux gestionnaires au niveau de leurs rôles opérationnels et d'encourager l'innovation et le rendement élevé dans la prestation des services.

Les OSS ont fonctionné à titre de laboratoire ou de banc d'essai pour les changements, et ils ont été les premiers à utiliser des innovations comme les budgets de fonctionnement uniques, le débloqué des années-personnes et les plans d'entreprise. Ils ont acquis beaucoup d'expérience dans des réalisations qui touchent aujourd'hui le reste de la fonction publique.

Le projet des OSS a été annoncé pour la première fois en décembre 1989, et le premier groupe d'OSS était créé au printemps de 1990. En 1993, les OSS avaient acquis suffisamment d'expérience pour qu'on puisse justifier une étude générale, et le Centre canadien de gestion (le CCG) et Conseils et Vérification Canada (CVC) ont entrepris cette étude. La portée du projet a été élargie lorsque le Bureau du Vérificateur général du Canada a commencé à participer à l'étude en réponse à l'intérêt manifesté par les députés (le Comité des comptes publics) qui étaient au courant de l'initiative des organismes d'exécution en Grande-Bretagne et désiraient des renseignements sur des réalisations semblables au Canada.

On a convenu qu'il serait utile de faire un bilan général du projet des OSS, et que la meilleure façon de procéder serait de mener un projet de recherches concertées auquel participeraient le CCG, CVC, le Bureau du Vérificateur général du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes de service spéciaux ainsi que leur ministère d'attache. Une des caractéristiques de cette concertation était l'élaboration d'une base commune de recherches qui pourrait être accessible à tous ceux qui participeraient à la recherche, à l'analyse et aux travaux de rédaction. La base de recherches comporte des entrevues avec les chefs de direction des OSS et les sous-ministres et sous-ministres adjoints dont ils relevaient; des ensembles de documents, notamment des plans d'entreprise, des documents cadres et des rapports annuels des OSS; des profils détaillés et des auto-évaluations d'organismes plus importants. Cette base commune de recherches a servi à la rédaction d'un rapport préparé par le Bureau du Vérificateur général, intitulé : *Rapport d'étape sur les organismes de service*

spéciaux. Elle a également servi à élaborer une série de documents axés sur des questions particulières touchant les OSS. Les versions préliminaires de ces documents ont été prises en considération durant la rédaction du rapport du Vérificateur général.

Le CCG est très heureux d'avoir collaboré à la préparation de cette série sur les Organismes de service spéciaux et considère cette initiative comme un excellent exemple d'un partenariat de recherches conjointes. Nous sommes reconnaissants envers David Wright de Conseils et Vérification Canada et envers Graeme Waymark pour leur importante collaboration à cette série de publications. Nous aimerions particulièrement remercier Betty Rogers, également de Conseils et Vérification Canada, pour la préparation de ce document sur les *Problèmes de gestion des ressources humaines*.

*La Directrice du Centre,
Janet R. Smith*

*Le Directeur de la recherche,
Ralph Heintzman*

Liste des documents de discussion sur les OSS

Ce document est la sixième étude d'une série d'ouvrages sur les organismes de service spéciaux à être publiée par le Centre canadien de gestion en association avec Conseils et Vérification Canada. Voici la liste des documents à paraître dans cette série :

Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux
(J. David Wright et Graeme Waymark)

Organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement
(J. David Wright)

Organismes de service spéciaux : questions pour les ministères d'attache et les agences centrales
(Alti Rodal)

Organismes de service spéciaux : plans d'entreprise et rapports annuels
(Doreen Wilson)

Organismes de service spéciaux : aspects financiers
(John Dingwall)

Organismes de service spéciaux : problèmes de gestion des ressources humaines
(Betty Rogers)

Organismes de service spéciaux : marketing
(John Dingwall)

Organismes de service spéciaux : vérification et évaluation
(Michael Thomas)

Organismes de service spéciaux : comités consultatifs de gestion
(Jane Newcombe)

Analyse institutionnelle des dernières réformes de l'appareil gouvernemental en Australie, au Royaume-Uni, en France et en Nouvelle-Zélande
(Denis St-Martin et Michael Collins)

Plus d'information sur cette série peut être obtenue de : David Wright, Conseiller principal, Conseils et Vérification Canada, (613) 995-8572.

Table des matières

	<i>Un mot du CCG</i>	i
	<i>Liste des documents de discussion sur les OSS</i>	iii
	<i>Sommaire</i>	vii
I.	Introduction	1
II.	Cadre des pouvoirs et de la marge de manoeuvre en matière de gestion du personnel	3
III.	Évaluation de la marge de manoeuvre actuelle	9
IV.	Changements intervenant au sein de la direction et du personnel en raison de l'obtention du statut d'OSS	21
V.	Stratégies utilisées en matière de ressources humaines pour encourager, favoriser et gérer le changement	25
VI.	Conclusion	37
	<i>Annexe</i>	39
	<i>Notes</i>	51

Sommaire

En 1993, on a entrepris une Étude sur les organismes de service spéciaux (OSS) afin de faire le point sur les progrès accomplis relativement au projet d'OSS, de connaître les obstacles relevés dans le cadre de ce projet et de proposer des solutions qui permettraient de le raffermir. Les résultats de cette étude se fondaient sur les profils d'auto-évaluation approfondis de six des premiers OSS, de même que sur de nombreuses entrevues menées auprès de cadres supérieurs de ces OSS et d'autres OSS, de leur ministère d'attache et des agences centrales. Parallèlement à cette étude, on a préparé une série de documents sur des questions importantes liées au projet d'OSS. Le présent document, qui fait partie de cette série, met l'accent sur les questions se rattachant à la gestion des ressources humaines. Voici les principales constatations de ce rapport.

Évaluation de la marge de manoeuvre actuelle

Si on a créé les OSS, c'est pour donner à des unités opérationnelles distinctes une plus grande autonomie de gestion, en contrepartie d'une plus grande responsabilité à l'égard des résultats et du rendement. L'expérience montre que les pouvoirs supplémentaires effectivement octroyés aux OSS sont assez limités, surtout dans le domaine de la gestion du personnel. En outre, les chartes constitutives n'ont pas permis de protéger les OSS contre les politiques appliquées à l'échelle du gouvernement ou des ministères qui l'emportent sur l'autonomie théorique des OSS et qui les limitent dans leur capacité d'atteindre les objectifs de rendement. Les sous-ministres (SM) demeurent entièrement responsables du rendement de leurs OSS, et l'autonomie effective d'un OSS est essentiellement régie par les rapports professionnels entre le chef de l'organisme et le sous-ministre qui est son supérieur hiérarchique. La nomination d'un nouveau SM ou d'un nouveau chef d'organisme peut entraîner une évolution au niveau de la nature des responsabilités de l'OSS, notamment en ce qui a trait aux objectifs de rendement.

De nombreux chefs d'organisme ont exprimé de vives préoccupations en ce qui touche à la marge de manoeuvre limitée dont ils disposent dans les secteurs des ressources humaines. Les problèmes que posent les restrictions et les retards au chapitre de la dotation, les blocages des salaires et de l'embauchage dans l'ensemble du gouvernement, la déstratification, les limites imposées à l'effectif global des cadres supérieurs, la politique sur le réaménagement des effectifs, les difficultés soulevées par la gestion des employés dont le rendement est insatisfaisant, un système de classification encombrant et limité et la faible marge de manoeuvre dont on dispose pour récompenser les employés les plus méritants ont tous pour effet d'accroître les frais de personnel et les difficultés liées à l'atteinte des objectifs de rendement. Les chefs des OSS ont clairement l'impression qu'ils doivent disposer d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion des ressources humaines pour que les organismes qu'ils dirigent puissent accroître sensiblement leur rendement.

Parallèlement, un accroissement considérable des pouvoirs de gestion du personnel pourrait donner lieu à l'effritement de la protection actuelle des employés des OSS, assurée par les politiques en vigueur en matière de personnel. L'accroissement de la marge de manoeuvre à cet égard entraînera en outre un élargissement des écarts, dans les milieux de travail, entre les OSS et les autres organismes de la fonction publique. Par conséquent, s'il faut accorder de nouveaux pouvoirs pour permettre aux OSS de gérer plus efficacement leurs opérations quotidiennes courantes, il faut aussi tenir compte des incidences, des avantages et des risques de chacun des pouvoirs nouveaux en ce qui touche les opérations et le personnel de l'OSS, du ministère d'attache et de l'ensemble de la fonction publique. Tout l'art consiste à répondre aux impératifs et aux besoins particuliers des OSS pour accroître leur autonomie par rapport à l'ensemble de la fonction publique, tout en préservant une certaine uniformité pour ce qui est des politiques appliquées à l'échelle du gouvernement et en assurant l'unité de la fonction publique.

À cause du vif mécontentement qu'éprouvent les chefs des OSS à l'égard des limites imposées à l'heure actuelle dans la gestion des ressources humaines, nombreux sont ceux qui se demandent s'ils pourraient obtenir les pouvoirs supplémentaires de gestion du personnel dont ils ont besoin si l'organisme accédait au statut d'employeur distinct. Plusieurs entrevues réalisées dans le cadre de l'étude laissent entendre que les chefs des OSS pourraient être de plus en plus intéressés par le statut d'employeur distinct si les ministères et le Conseil du Trésor ne peuvent leur donner plus de latitude. L'annexe du présent rapport expose les avantages possibles et les frais supplémentaires relatifs au statut d'employeur distinct.

Si on ne donne pas aux OSS la marge de manoeuvre nécessaire pour qu'ils puissent atteindre leurs objectifs de rendement, il faut alors tenir compte de ces limites pour savoir ce qui *peut effectivement* être réalisé. Les OSS, qui font partie du secteur public, doivent engager des coûts, notamment des frais de personnel, par exemple dans le cadre du réaménagement des effectifs, qui sont propres à la situation du gouvernement. Les OSS continuent de subir les contrecoups des décisions portant sur les compressions budgétaires, le blocage des salaires et les restrictions imposées aux effectifs et aux niveaux de la gestion, qu'il est particulièrement difficile d'absorber quand on s'efforce d'adopter un mode de fonctionnement d'entreprise. Les OSS pourront améliorer leur rendement dans la mesure où on leur accorde plus d'autonomie par rapport aux autres organismes du gouvernement, notamment en les affranchissant de ces contraintes.

Les suppléments de coûts liés à la gestion dans le contexte de la fonction publique, ainsi que les limites imposées au niveau de la dotation et de la rémunération, peuvent constituer des difficultés particulières pour les organismes qui exercent leurs activités sur un marché concurrentiel. En réalité, il est faux d'affirmer que, compte tenu de leur marge de manoeuvre actuelle, les OSS offrant un service facultatif sont « sur un pied d'égalité » avec leurs concurrents dans le secteur privé. Même si un accroissement de cette marge de

manoeuvre permettait aux OSS de réaliser plus efficacement leurs objectifs de rentabilité, il est impossible de leur accorder la plupart de ces pouvoirs dans le cadre des règlements et des pratiques en vigueur dans la fonction publique.

Les suppléments de coûts avec lesquels les OSS doivent composer parce qu'ils exercent leurs activités selon les normes du secteur public représentent le « coût normal de leurs opérations »; les budgets des OSS et les attentes des intervenants à l'égard de leur rendement doivent tenir compte de ces coûts et les prévoir. De plus, il ne faut pas se servir de ces suppléments de coûts comme prétexte pour s'abstenir de mettre en oeuvre des décisions de gestion difficiles (par exemple, pour permettre à l'OSS de mieux s'adapter à l'évolution des besoins des clients et pour corriger les problèmes de rendement médiocre).

Les OSS n'ont pas réuni de données qui permettraient d'évaluer l'importance de ces coûts. Or, ces données seront nécessaires pour permettre au gouvernement de mieux déterminer les coûts véritables des politiques en vigueur en matière de personnel.

L'OSS comme catalyseur de changement

Il est évident, d'après l'étude, qu'en raison de leur statut, les OSS peuvent être des catalyseurs de changement de la culture, de l'attitude et de l'orientation générales; toutefois, la mise en oeuvre de ce changement peut s'échelonner sur de nombreuses années. On constate en outre que l'ampleur et l'orientation du changement sont différentes pour chaque OSS. Si certains OSS signalent une évolution considérable de leurs organismes, d'autres estiment que leur culture et leurs opérations n'ont pas tellement évolué par rapport à ce qu'elles étaient avant de devenir un OSS. Parmi les changements dont ils font état le plus souvent, figurent l'accroissement de l'importance accordée au rendement financier et à la qualité des services. Le souci plus grand à l'endroit des objectifs d'intérêt public n'est une priorité que pour un petit nombre d'OSS.

Plusieurs personnes interrogées sont d'avis que le statut d'OSS a permis d'améliorer considérablement le moral des employés. On peut considérer que cette amélioration est une réalisation importante, compte tenu de l'ambiance qui règne à l'heure actuelle dans la fonction publique. Essentiellement, il semble que cette amélioration du moral des employés soit attribuable au fait que ceux-ci sont convaincus de pouvoir maîtriser leur propre destin grâce à une amélioration du rendement. Il reste encore à définir l'incidence à long terme du statut d'OSS sur le moral des employés, incidence qui sera sans doute associée à la mesure dans laquelle cette conviction est justifiée.

Stratégies adoptées pour favoriser le changement

En raison des limites imposées à la marge de manoeuvre accordée aux OSS, les chefs d'organisme se sont surtout efforcés de tirer parti davantage de la marge de manoeuvre dont ils disposaient déjà. Parmi les stratégies couramment adoptées pour encourager, favoriser et gérer le changement figurent :

- l'élaboration de nouveaux énoncés de mission, de vision et de valeurs;
- l'intensification de la communication et de la consultation;
- une plus grande responsabilisation des employés;
- l'importance accordée à l'esprit d'entreprise et au sens du risque;
- l'accroissement de la formation et du perfectionnement, en mettant davantage l'accent sur les objectifs de l'organisme;
- la dotation;
- l'élaboration d'un nouveau système permettant de mesurer le rendement de l'organisme et des employés;
- les méthodes nouvelles visant à souligner la qualité du rendement et à rétribuer les employés;
- les changements apportés aux structures de travail, aux rôles et à la coordination des travaux, pour mieux insister sur le travail en équipe et améliorer la commercialisation et la gestion des comptes.

Il importe de signaler qu'aucune de ces mesures ne s'applique exclusivement aux OSS. En fait, tous les gestionnaires de la fonction publique peuvent s'en prévaloir, bien que les organismes autres que les OSS puissent être aux prises avec des limites plus rigoureuses quant à la mesure dans laquelle ils peuvent s'en remettre à la dotation ou consacrer des ressources financières à la formation et au perfectionnement pour améliorer leurs effectifs.

Évaluation

L'évaluation continue de l'orientation et de l'ampleur du changement constitue une étape importante dans la gestion de l'évolution. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas d'évaluer les changements qui se sont produits, ni l'importance relative des différentes stratégies adoptées pour favoriser l'évolution de la culture. En réalité, il faudrait faire appel à un ensemble de stratégies visant à faire évoluer les employés selon une orientation nettement définie. En outre, les chefs des OSS s'entendent généralement pour dire qu'il est nécessaire d'apporter continuellement des améliorations dans ces domaines. Le retour d'information suscité auprès des employés à intervalles réguliers, grâce à des sondages, à des groupes de discussions, à des séances informelles et à des entretiens dans les couloirs, constitue le meilleur mécanisme qui soit pour évaluer l'efficacité des différentes stratégies et connaître les points à corriger et à améliorer. Toutefois, les sondages auprès des employés

représentent le seul moyen de réunir des données statistiques sur le point de vue du personnel et de déterminer dans quelle mesure les préoccupations et les convictions sont répandues.

I. Introduction

Renseignements généraux

Le 15 décembre 1989, dans le cadre d'un exposé budgétaire, le gouvernement du Canada annonçait la création de cinq organismes de service spéciaux (OSS) : le Groupe communication Canada (GCC), Conseils et Vérification Canada (CVC), l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG), Formation et perfectionnement Canada (FPC) et le Bureau des passeports.

Les OSS ont été créés afin d'améliorer la prestation et la rentabilité des services offerts par le gouvernement. Cet objectif devait être atteint en accordant une plus grande autonomie de gestion aux unités opérationnelles distinctes, en contrepartie d'un accroissement de la responsabilité à l'égard des résultats et du rendement. Ces organismes devaient exercer leurs activités comme une entreprise du secteur privé, en disposant de la marge de manoeuvre nécessaire pour atteindre des objectifs de rentabilité.

Depuis la création de ces cinq premiers OSS, le statut d'OSS a été accordé à 11 autres organismes; de nombreux autres candidats ont en outre été repérés, et certains autres participent à des pourparlers pour accéder à ce statut. Dans le cas des OSS les plus récents, on insiste moins sur la production des recettes et l'autonomie financière, et on accorde plus d'importance à l'amélioration des services. Certains de ces organismes exercent leurs activités selon le principe du recouvrement partiel des coûts et même selon le principe du financement intégral par crédits. On s'attend à ce que la plupart d'entre eux obtiennent des résultats qui comprennent des objectifs tant financiers que non financiers.

Étude

En 1993, on entreprenait une Étude sur les organismes de service spéciaux, afin de faire le point sur les progrès accomplis relativement au projet d'OSS, de connaître les obstacles qui se sont dressés dans le cadre de ce projet et de proposer des solutions pour le raffermir. Cette étude a été menée par un Groupe directeur présidé par le Bureau du Vérificateur général, avec le concours de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), du Centre canadien de gestion (CCG), d'OSS, des ministères d'attache et d'éminents représentants du secteur privé.

Les constatations de l'étude se fondaient sur les profils d'auto-évaluation de six des premiers OSS (soit les cinq premiers OSS créés à l'origine et CORCAN¹), de même que sur de nombreuses entrevues menées auprès de cadres supérieurs de ces OSS et d'autres OSS, de leur ministère d'attache et des agences centrales. Parallèlement à cette étude, on a demandé à CVC et au CCG de préparer une série de documents sur des questions importantes liées au projet

2 / PROBLÈMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

d'OSS. Le présent document, qui fait partie de cette série, met l'accent sur les questions se rattachant aux ressources humaines.

Chacun des six OSS visés par ces examens approfondis a été invité à préparer un profil de son organisme et à exposer les changements intervenus dans le cadre de la transition qui lui a permis d'accéder au statut d'OSS. Les constatations de ces six organismes constituent le fondement de la plupart des questions exposées dans le présent document, étant donné que l'expérience vécue dans les nouveaux OSS est plus limitée, en raison du délai plus court dans lequel ils ont dû évoluer. En analysant les résultats exposés ci-après, il faut se rappeler qu'on s'attend généralement à ce que les six organismes qui ont fourni ces évaluations approfondies récupèrent la plupart ou la totalité de leurs dépenses et que tous, sauf le Bureau des passeports, offrent leurs services à titre facultatif et rivalisent directement ou indirectement avec le secteur privé pour obtenir des clients. Par conséquent, certaines des constatations présentées dans le présent rapport sont peut-être moins pertinentes pour les OSS qui mettent moins l'accent sur la récupération des coûts et qui n'offrent pas de services facultatifs.

Dans ce document, nous mettons en relief les questions de ressources humaines soulevées dans le cadre de l'étude. Bien que ces questions soient plutôt difficiles à définir, le statut d'OSS vise à changer la façon dont l'unité gouvernementale offre ses services, ce qui entraîne, dans une très large mesure, une évolution de sa culture. Étant donné que la « culture » est une notion tellement vaste, le présent document recoupe inévitablement certains autres documents portant sur ces questions, mais insiste davantage sur la façon dont celles-ci influent sur les gestionnaires et les employés qui doivent effectivement assurer les services.

Le chapitre 2 débute par un exposé du cadre de responsabilité qui régit la marge de manoeuvre accordée aux OSS dans le domaine de la gestion du personnel. Au chapitre 3, nous examinons le bien-fondé de cette marge de manoeuvre selon le point de vue de la direction et des employés des OSS, ainsi que des ministères d'attache. Le vif mécontentement suscité par la marge de manoeuvre actuelle a amené plusieurs chefs d'OSS à réfléchir aux avantages du statut d'employeur distinct (SED) et à la possibilité d'accéder à ce statut. Cette question est abordée brièvement à la fin du troisième chapitre et en plus de détails à l'annexe. Les deux derniers chapitres font brièvement état des changements intervenus dans le domaine des ressources humaines et passent en revue les stratégies adoptées par la direction des OSS pour favoriser leur évolution.

II. Cadre des pouvoirs et de la marge de manoeuvre en matière de gestion du personnel

Les OSS exercent leurs activités dans un cadre caractérisé par l'accroissement de leurs pouvoirs et de leur marge de manoeuvre et par une plus grande obligation de rendre compte des résultats. Ce cadre est constitué et évalué en faisant appel à trois documents essentiels : la charte, le plan d'entreprise et le rapport annuel. La charte (également connue sous le nom de document cadre) constitue le fondement officiel de l'autonomie de l'OSS. Elle précise les pouvoirs en vertu desquels l'organisme exerce ses activités, dans des domaines comme les finances, les ressources humaines et l'administration. C'est ce document qui définit la nature « particulière » de l'OSS. Le plan d'entreprise, mis à jour chaque année, expose la façon dont l'organisme entend utiliser sa marge de manoeuvre spéciale. Dans ce document, l'organisme précise son orientation stratégique à long terme et définit les modalités de ses responsabilités en faisant état des objectifs et des niveaux de rendement particuliers qu'il s'engage à réaliser. Dans le rapport annuel, l'organisme rend compte de son rendement effectif par rapport aux objectifs précisés dans le plan d'entreprise, ce qui permet de boucler la boucle de la reddition de compte.

Les employés des organismes qui se voient accorder le statut d'OSS conservent leur statut de fonctionnaire, continuent d'être représentés par des syndicats et ont droit aux avantages et aux mêmes possibilités de promotion et de mutation que les autres fonctionnaires. La direction de l'OSS continue d'exercer ses activités conformément aux lois régissant la fonction publique (*la Loi sur l'emploi dans la fonction publique [LEFP]*, *la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et *la Loi sur les langues officielles*) et aux politiques de l'administration gouvernementale, par exemple sur l'équité en matière d'emploi. Ces organismes doivent se conformer à toutes les politiques officielles pertinentes, sauf celles dont ils sont dispensés dans leur charte.

La charte constitutive ou le document cadre²

Pour se prévaloir du statut d'OSS, l'organisation intéressée doit participer à des négociations avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère d'attache pour obtenir un accord sur les pouvoirs dont il aura besoin pour réaliser les activités et les objectifs énoncés dans son plan d'entreprise. Dans les cas où les pouvoirs définis ont déjà été délégués par le Conseil du Trésor au ministère d'attache, l'unité opérationnelle négocie, avec le sous-ministre (SM), le transfert de ces pouvoirs. Lorsque les pouvoirs continuent d'appartenir au Conseil du Trésor, il faut d'abord demander l'approbation du Conseil. Il faut négocier quelques pouvoirs (par exemple, l'exemption dans le cadre du Régime d'autorisation en matière de priorités) avec la Commission de la Fonction publique (CFP), dans les cas où ces pouvoirs n'ont pas déjà été délégués au ministère.

On ne peut demander que les pouvoirs qui peuvent être délégués sans changer les lois; en outre, ces pouvoirs doivent respecter les principes de base de la fonction publique, notamment l'équité et la justice, le respect des droits et la neutralité, l'équité en matière d'emploi et les langues officielles. Cette limite fait obstacle à d'importants pouvoirs en matière de gestion du personnel, par exemple ceux qui ont trait aux écarts de rémunération et d'avantages sociaux, ainsi qu'à un accroissement de la marge de manoeuvre dans le domaine de la dotation. Les conventions collectives en vigueur constituent un autre facteur qui limite les pouvoirs que l'on peut déléguer.

Parmi les pouvoirs qui peuvent être délégués en matière de ressources humaines, il n'existe pas d'ensemble déterminé de pouvoirs qui définissent le statut d'OSS; il faut donc négocier, avec le ministère d'attache et les agences centrales, un ensemble de pouvoirs propre à chaque OSS. Le tableau 1 renferme quelques exemples de pouvoirs négociés en matière de gestion des ressources humaines, qui sont définis dans les chartes des OSS. Bien que cette liste puisse, à première vue, paraître importante, dans la pratique, les pouvoirs supplémentaires accordés à un OSS dans le domaine de la gestion du personnel sont assez limités (voir le troisième chapitre). En outre, certains pouvoirs auparavant demandés par les OSS éventuels, par exemple la libéralisation des années-personnes (AP), sont depuis offerts généralement dans l'ensemble de la fonction publique, du moins en théorie.

La délégation, aux OSS, de pouvoirs en matière de ressources humaines s'accompagne souvent de la mise en garde selon laquelle chacun des gestionnaires doit consulter les unités de gestion des ressources humaines avant de prendre une décision. Généralement, ces unités exercent sur les gestionnaires des pressions pour qu'ils respectent les « méthodes officielles », qui peuvent faire obstacle aux mesures de dotation et aux autres mesures de gestion du personnel nécessaires pour « améliorer la prestation et la rentabilité des services du gouvernement », ce qui constitue le rôle des OSS. La fonction de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, y compris au sein des OSS, permet de veiller à ce que les pratiques de gestion du personnel soient conformes aux lois, aux règlements, aux conventions collectives et aux politiques officielles. Souvent, les gestionnaires apparentent ce rôle à celui d'un vérificateur et d'un contrôleur, plutôt que celui d'un prestataire de services. Comme l'a signalé une personne interrogée :

« La Direction générale des ressources humaines semble être axée sur les contrôles et avoir une compréhension limitée du processus et de l'orientation d'un OSS. »

Ainsi, l'autonomie officielle des OSS est assez limitée. De nombreux chefs d'organisme, invités à définir les pouvoirs « spéciaux » qui distinguent leur organisme du reste du ministère, ont eu beaucoup de mal à le faire. Un chef d'OSS, à qui on posait une question sur les pouvoirs officiels supplémentaires octroyés à l'organisme, a répondu que « nous

II. CADRE DES POUVOIRS ET DE LA MARGE DE MANOEUVRE / 5

n'avons presque rien obtenu ». Un autre chef a fait remarquer que l'organisme qu'il dirige devait toujours :

« respecter les mêmes méthodes de dotation,...se conformer à toutes les politiques du ministère et tenir compte du personnel vulnérable du ministère [pour les nominations],...subir les mêmes frustrations et retards,...et composer avec le même système de classification encombrant, sans guère avoir l'occasion de souligner les cas où les employés affichent un rendement supérieur. »

Les chefs d'un certain nombre d'organismes sont même allés jusqu'à dire que les pouvoirs négociés à ce jour en vertu de la charte (y compris les pouvoirs dans le secteur des ressources humaines) ont une importance secondaire. À leurs yeux, le statut d'OSS est essentiellement un « état d'esprit » et ils s'efforcent de tirer le meilleur parti possible des pouvoirs qui leur ont déjà été concédés.

Tableau 1

Exemples des pouvoirs négociés relativement à l'obtention du statut d'OSS

<p>Dotation et réaffectation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption au titre des contrôles sur les années-personnes • Exemption par rapport à certains aspects du Régime d'autorisation en matière de priorités • Pouvoirs permettant de nommer des employés pour une période déterminée d'au plus de six mois et de proroger des nominations pour une période déterminée pouvant aller jusqu'à une autre année • Pouvoir d'approuver des mesures de dotation impérative pour les postes bilingues importants • Pouvoirs de dotation (notamment en vertu des articles 29 et 31 de la LEFP) <ul style="list-style-type: none"> • Mise en disponibilité et réaménagement des effectifs • Renvoi recommandé • Exemption au titre des dispositions de réduction des effectifs en ce qui a trait aux fonctionnaires qui touchent une rente de retraite • Exemption au titre des langues officielles : désignation des postes et dotation impérative • Pouvoir d'approuver les demandes d'indemnités forfaitaires • Pouvoir d'approuver les détachements et les échanges • Accroissement, dans une certaine mesure, de l'effectif total des cadres supérieurs • Pouvoir d'interpréter, d'approuver et d'administrer les conditions des contrats d'emploi et des conventions collectives; niveaux de règlement des griefs et négociation des conventions collectives; conflits d'intérêts; code de déontologie
<p>Classification, rémunération et avantages sociaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs de classification et d'organisation pour le groupe de la direction • Pouvoirs de classification des phases I et II (tous les postes inférieurs au niveau EX-1) et différentes fonctions de relations de travail et de rémunération (griefs, rémunération au rendement, hausses de salaire et mesures disciplinaires) • Pouvoirs permettant de créer un régime d'incitation financière
<p>Perfectionnement des employés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formation • Exemption au titre des langues officielles dans le domaine de la formation • Examen du rendement, orientation professionnelle et équité en matière d'emploi • Pouvoir d'approuver l'affiliation à des organisations • Pouvoir d'autoriser plusieurs personnes à participer à une conférence
<p>Divers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption au titre de l'obligation de faire appel aux services de gestion du personnel du ministère • Exemptions au titre de la politique ministérielle sur les communications • Santé et sécurité professionnelles • Planification des ressources humaines

Le SM d'un ministère d'attache a même demandé s'il *fallait* accorder aux OSS des pouvoirs particuliers qui ne sont pas offerts aux autres organismes. À son avis (puisque tous les pouvoirs ont été accordés sans modifier les lois), si ces pouvoirs permettent d'améliorer la productivité et les services grâce à une gestion axée sur les résultats, ils devraient être accordés à tous les autres organismes de la fonction publique. Cette affirmation correspond en fait à un avis général voulant que l'OSS soit simplement un prototype permettant d'améliorer la gestion dans la fonction publique et qu'il constitue pour les administrateurs généraux le moyen de vérifier les incidences d'un accroissement des pouvoirs dans un contexte contrôlé, avant de les généraliser. Toutefois, les pouvoirs accrus accordés aux OSS s'accompagnent d'un cadre de responsabilité adapté, qui met l'accent sur les résultats. Si on voulait obtenir les mêmes améliorations au chapitre des résultats, ce cadre serait nécessaire, que l'organisme ait ou non le statut d'OSS.

Pour conclure, plusieurs obstacles se dressent, à l'heure actuelle, contre l'accroissement des pouvoirs et de la marge de manoeuvre accordés aux OSS dans le domaine de la gestion du personnel. Il s'agit notamment des lois et des conventions collectives en vigueur, qui empêchent les agences centrales ou les sous-ministres d'accorder des pouvoirs accrus, et de l'absence d'un ensemble déterminé de pouvoirs minimaux qui définissent le statut d'OSS. L'hésitation des sous-ministres à déléguer aux OSS les pouvoirs qu'ils détiennent effectivement tout en demeurant responsables des opérations de leur OSS et la réticence des employés à accepter une protection ou des avantages réduits constituent deux autres obstacles de taille.

Rôle du ministère d'attache

Les OSS ont déclaré que les négociations avec leur ministère d'attache ont été beaucoup plus laborieuses et difficiles que celles qui ont eu lieu avec les agences centrales. Selon l'expérience vécue jusqu'à maintenant, leur charte n'a pas vraiment servi de contrat exécutoire permettant de modifier les rapports avec le ministère d'attache. Si le texte de la charte définit le cadre d'autonomie « officielle », l'autonomie réelle de l'OSS est régie dans une large mesure par les rapports professionnels entre le chef de l'organisme et le sous-ministre du ministère d'attache.³

Pour comprendre ces rapports, il importe de se rappeler que l'OSS exerce ses activités selon le cadre de responsabilité actuel des sous-ministres : le sous-ministre et le ministre restent entièrement responsables du rendement de leurs OSS. Cette responsabilité du SM contredit par conséquent le régime de responsabilité axé sur les résultats des OSS, qui se fonde sur l'accroissement des pouvoirs délégués par le SM. En outre, puisque le SM est en dernière analyse responsable des opérations de l'organisme, l'autonomie déjà accordée par le SM peut, théoriquement, être révoquée sans préavis. La nomination d'un nouveau SM entraînant un changement dans la nature des responsabilités de l'OSS, notamment les objectifs

de rendement auxquels il doit répondre, constitue une situation plus courante. Ce changement peut se produire, que l'organisme dispose ou non d'un fonds renouvelable.

Les questions de responsabilité prennent une importance particulière lorsque l'OSS connaît des difficultés financières; il faut alors se demander qui assume la responsabilité financière. Cela peut s'avérer particulièrement important dans le domaine de la gestion des ressources humaines lorsque, par exemple, l'OSS doit comprimer le niveau de ses ressources pour tenir compte de l'évolution des marchés. Les OSS engagent des frais de ressources humaines, tels que les coûts entraînés par le réaménagement des effectifs, que normalement le secteur privé n'engage pas. Le SM doit déterminer la mesure dans laquelle le ministère absorbera ces suppléments de coûts au nom de l'organisme. La question de savoir si le SM estime que le personnel de l'organisme fait partie de l'effectif du ministère ou non peut ensuite influencer sur cette décision.

III. Évaluation de la marge de manoeuvre actuelle

Dans le présent chapitre, l'à-propos des pouvoirs en vigueur en matière de ressources humaines et leur incidence sur la capacité, pour l'OSS, de respecter ses objectifs de rendement est examiné. Dans la première section, les préoccupations exprimées par de nombreux chefs d'organisme quant aux problèmes qu'ils ont vécus dans le cadre du régime des pouvoirs actuels ont été abordées. Afin de mettre en perspective leurs plaidoyers en faveur d'un accroissement de ces pouvoirs, l'incidence de pouvoirs actuels et éventuels accrus sur le personnel de l'organisme et le ministère d'attache est examinée dans les deux sections suivantes. Dans la dernière section, l'utilité possible du statut d'employeur distinct (SED) comme mécanisme permettant d'obtenir une plus grande latitude est traitée brièvement.

Besoins auxquels l'OSS doit répondre pour atteindre les objectifs de rendement

Les entrevues menées auprès des chefs d'organisme ont permis de relever les préoccupations les plus courantes en ce qui a trait aux problèmes qui découlent des pouvoirs limités dans les domaines des ressources humaines. Il semble que ces préoccupations soient attribuables à :

- (i) l'insuffisance des pouvoirs officiels qui leur sont conférés en vertu de leur charte;
- (ii) la réduction de ces pouvoirs du fait des politiques appliquées à l'échelle du gouvernement ou des ministères qui l'emportent sur l'autonomie théorique de l'OSS.

À l'instar de tous les autres organisations du gouvernement, les OSS sont soumis à la plupart des compressions de dépenses à l'échelle du gouvernement et aux mêmes mesures d'austérité générales. On perçoit comme des handicaps graves, pour les OSS, l'insuffisance des pouvoirs qui leur sont offerts pour ce qui est de la rétribution et des mesures d'incitation à l'intention des employés, ainsi que du coût et de la complexité du réaménagement des effectifs. Ces coûts et ces contraintes supplémentaires causent des difficultés tout particulièrement aux OSS, qui doivent exercer leurs activités selon le principe de l'autonomie financière, en offrant des services facultatifs dans un contexte de concurrence. Leurs clients s'attendent à un niveau de service au moins égal à celui qu'ils trouveraient dans le secteur privé, et on demande à ces OSS d'être concurrentiels, tout en engageant des coûts et en subissant d'autres contraintes opérationnelles qui normalement n'existent pas dans le secteur privé. Comme on le fait observer dans le profil d'un organisme, « les décisions appliquées à l'échelle du gouvernement imposées à l'OSS sans tenir compte de l'incidence produite sur les activités peuvent poser à l'organisme d'importants problèmes financiers. »

Le lecteur trouvera ci-après un exposé sur certains problèmes soulevés par les chefs d'OSS et les conséquences qui en découlent pour ce qui est de leur capacité d'atteindre les objectifs de rendement.

Dotation

Bien que certains OSS aient négocié la libéralisation des années-personnes, d'autres doivent respecter des limites quant au nombre de personnes qu'ils peuvent embaucher. Même les OSS qui, en principe, ne sont pas assujettis à des contrôles au titre des AP peuvent constater que leur ministère d'attache applique à leur endroit un blocage (de la dotation ou des ressources) appliqué à l'échelle des ministères. L'OSS qui a un fonds renouvelable n'est pas nécessairement non plus à l'abri de ces mesures de blocage.

L'OSS qui est limité dans sa capacité d'embaucher les effectifs nécessaires pour répondre aux impératifs du service à la clientèle constatera qu'il est très difficile de respecter les engagements pris envers les clients. Comme l'a fait remarquer le chef d'un OSS, « quand on prend un engagement envers des clients, qui se fient ensuite sur vous pour obtenir les services convenus, ceux-ci ne se préoccupent guère de vos problèmes. »

Les restrictions actuelles en matière de dotation, par exemple l'obligation de tenir compte du Régime d'autorisation en matière de priorités, entraînent des suppléments de coûts et des retards au niveau de la dotation des postes. Le chef d'un OSS s'est plaint que, même s'il s'efforce de convaincre ses employés et les intervenants que l'organisme est dirigé comme une entreprise, on peut parfois compter six mois pour doter un poste. Les retards peuvent entraîner un manque à gagner, tandis que les suppléments de coûts permettent difficilement d'atteindre les objectifs de rentabilité. Pour permettre aux OSS offrant des services facultatifs de s'adapter plus efficacement à l'évolution des exigences du marché et d'être concurrentiels sur le plan des coûts, on juge essentiels une plus grande souplesse au chapitre de la dotation et du remplacement des employés, ainsi qu'un processus d'embauchage moins complexe et laborieux.

Les restrictions en matière de dotation peuvent également engendrer une hausse des coûts opérationnels dans le cas des OSS qui offrent un service obligatoire, par exemple le Bureau des passeports. Cet organisme doit satisfaire à la demande de tous les clients qui ont besoin de ses services. Il n'a pas la possibilité de refuser de servir un client lorsque la demande dépasse l'offre, soit la capacité des ressources. En raison de la réduction des années-personnes touchant les niveaux de référence, cet organisme a dû faire plus massivement appel à des employés nommés pour une période déterminée, afin de soutenir les niveaux de service. Cette mesure a donné lieu à une hausse des coûts de formation et de dotation et à une baisse de la productivité.

Blocage des salaires et promotions

Certains OSS ont signalé qu'en raison du blocage actuel, dans l'ensemble de la fonction publique, des salaires et des augmentations d'échelon de rémunération, il est quasiment impossible de donner des promotions à l'interne, ce qui permet difficilement d'attirer le personnel dont ils ont besoin, ou encore de conserver ou de motiver les employés qui sont déjà à leur service.

À l'heure actuelle, on met au point une proposition pour un nouveau « circuit de nominations à un niveau déterminé » qui pourrait favoriser les promotions selon le principe du mérite et corriger en partie ce problème. Parce que cette proposition se situe toujours au stade de l'élaboration, il est impossible d'en évaluer les incidences possibles.

Le blocage des salaires et de la rémunération peut produire une incidence particulière sur les OSS tributaires des recettes qui rivalisent avec le secteur privé. Dans ces OSS, les employés peuvent faire des comparaisons avec leurs homologues du secteur privé qui exercent les mêmes fonctions, souvent à un salaire nettement supérieur. Les employés les plus productifs peuvent calculer le traitement supplémentaire qu'ils toucheraient s'ils étaient autonomes ou s'ils entraient au service d'un concurrent. Malgré la conjoncture économique actuelle, certains OSS ont perdu de précieux collaborateurs, à qui on a offert des emplois mieux rémunérés dans le secteur privé. Dans ce cas, l'OSS accuse un manque à gagner et constate qu'il est plus difficile de soutenir ou d'assurer sa viabilité financière.

Déstratification et effectif de la catégorie de la gestion

Bien que les OSS aient été affranchis des restrictions au titre des années-personnes, l'exposé budgétaire de février 1991 leur imposait (comme aux autres organismes de la fonction publique) une réduction de dix pour cent de l'effectif de la catégorie de la gestion et l'obligation de réduire à trois échelons au plus le nombre d'échelons de gestion inférieurs au poste de sous-ministre.

Cette directive a eu des conséquences dévastatrices sur un OSS au moins; dans ce cas, pour répondre à l'exigence de déstratification, l'organisme a éliminé un échelon de gestion responsable de la commercialisation, de l'expansion des affaires et de la gestion des projets. Ce changement a eu une incidence tragique sur les activités, le leadership et la culture de l'organisme, puisque certains de ses cadres supérieurs les plus compétents ont quitté leur poste. Bien que l'on puisse soutenir que, dans la plupart des cas, les incidences de la déstratification ont essentiellement été provoquées par les modalités selon lesquelles cette mesure a été appliquée (plutôt que par la déstratification même), il n'empêche que l'obligation de déstratifier l'organisme n'avait aucun rapport avec l'objectif d'amélioration de son rendement, quelle que soit la nature de cet objectif.

De nombreux OSS ont demandé d'accroître leur effectif cible de la direction (ECD). Certains OSS ont obtenu le niveau d'effectif demandé, tandis que d'autres n'y ont pas eu droit. À une époque où les OSS se réorganisent et se restructurent pour mieux répondre aux besoins des clients, leurs chefs estiment qu'il leur faut la marge de manoeuvre nécessaire pour nommer les cadres de direction qui géreront leurs unités opérationnelles, lorsque cela est nécessaire. Ils ont soutenu que les OSS doivent s'acquitter de fonctions de gestion nouvelles et plus vastes dans des secteurs comme la commercialisation et la vente, la planification et la reddition de compte, les systèmes et les infrastructures, et enfin, le développement et le changement organisationnels.

Réaffectation/adaptation de la taille des effectifs aux impératifs du marché

Dans un OSS, il faut constamment revoir les besoins des clients et adapter les produits et services à l'évolution de ces besoins. Cet effort peut donner lieu à la réduction ou à l'élimination de la nécessité de certains types de compétences, ce qui peut ensuite obliger à réaffecter des employés. Pour qu'un organisme soit rentable, il doit conserver une grande marge de manoeuvre pour s'adapter à la nature et au niveau des impératifs opérationnels. À cet égard, certains chefs d'organisme estiment que la politique du réaménagement des effectifs impose des contraintes et des suppléments de coûts qui peuvent les limiter considérablement dans leur capacité d'aménager leur effectif ou de réaliser leurs objectifs de rentabilité.

Mesures à prendre à l'égard des employés qui affichent un rendement insatisfaisant

Les employés qui ont un rendement faible ou même médiocre peuvent nuire considérablement à la réputation de l'organisme. Par exemple, un sondage auprès des clients éventuels d'un organisme appelé à offrir des services facultatifs a révélé que même si on croyait que l'organisme avait des collaborateurs extrêmement compétents, il ne s'était pas défait de ceux qui fournissaient un rendement insatisfaisant. Ces clients éventuels hésitaient à faire appel aux services de l'organisme parce qu'ils s'inquiétaient de la qualité des services qui leur seraient offerts.

Les employés qui donnent un rendement insatisfaisant peuvent également influencer sur la motivation de leurs collègues qui constatent que ces employés touchent une rémunération identique ou même supérieure à la leur, en apportant très peu à l'organisme. Ainsi, les employés des OSS peuvent être appelés à « limiter les dégâts », lorsque la piètre qualité du rendement a pour effet de diminuer la satisfaction du client.

Les OSS éprouvent les mêmes difficultés que les autres secteurs du gouvernement dans le cas des mesures à prendre à l'endroit des employés qui affichent un rendement insatisfaisant, même lorsque ces personnes causent des problèmes de taille à l'organisme. Dans les OSS où on insiste considérablement sur les niveaux de rendement individuel et organisationnel, surtout dans les OSS qui doivent compter sur leurs revenus,

l'incidence sur la rentabilité peut être importante lorsque l'organisme doit assurer le salaire d'une ou plusieurs personnes qui ne concourent pas à l'effort collectif.

Si les OSS s'efforcent parfois de réaffecter l'employé qui démontre un rendement médiocre dans des fonctions qui ne prévoient pas de contacts avec le client, cette solution n'existe peut-être pas dans les organismes où la plupart des employés sont en rapport avec des clients. Même lorsque l'employé fait constamment preuve d'un rendement insatisfaisant, il se peut que la direction doive consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la compilation de pièces suffisantes pour justifier son renvoi.

Si les chefs des OSS ont énoncé les limites auxquelles ils sont soumis dans leurs efforts pour se débarrasser des employés affichant un rendement insatisfaisant, on n'a guère parlé de la différence entre ces employés et le « rendement insatisfaisant », ni du rôle de la direction dans la gestion du rendement des employés. Le niveau de rendement de l'employé est régi par de nombreux facteurs, par exemple :

- la situation du poste (contexte, méthodes, formation, outils, équipes, mentorat et encadrement, style de gestion, et ainsi de suite);
- les conséquences du comportement personnel (système de mesure, retour d'information et récompenses);
- l'employé lui-même (compétences et connaissances pertinentes, intelligence et attitude).

Une saine gestion consiste notamment à s'efforcer de connaître la cause de la médiocrité du rendement et de prendre des mesures correctives. Souvent, la cause de ce problème n'est pas seulement attribuable à l'intéressé. Il se peut que les gestionnaires considèrent le renvoi comme le seul moyen permettant de corriger la situation, au lieu de s'efforcer de cerner les causes professionnelles qui expliquent le rendement insatisfaisant, et de s'y attaquer.

Classification

Le système de classification est limité de plusieurs façons. Il ne permet pas facilement de rétribuer le rendement supérieur; il ne facilite pas non plus la dotation des fonctions spécialisées essentielles (par exemple, il n'existe pas de classification pour la commercialisation).

L'administration du système de classification en vigueur est généralement laborieuse et axée sur les contrôles; elle n'offre pas la marge de manoeuvre nécessaire pour assurer la gestion des services gouvernementaux selon le modèle de l'entreprise. Ce « système » oblige à recourir aux définitions de groupes professionnels et aux structures hiérarchiques traditionnelles qui ne sont pas adaptées à la nature des opérations et des compétences nécessaires pour assurer le succès d'un organisme de service spécial. Si le principe du « rang-personne » conviendrait mieux à un organisme qui doit atteindre des objectifs de rendement financier et de services, en recrutant des collaborateurs affichant un rendement supérieur et en les rémunérant en conséquence, les OSS sont contraints d'adapter le principe du « rang-poste (hiérarchie) » prescrit par le système de classification actuel. Ce système oblige souvent les employés ayant un rendement élevé à exercer des fonctions de gestion pour avoir droit à des promotions, alors qu'ils pourraient être plus utiles à l'organisme dans des fonctions de professionnels principaux.

Les organismes (y compris les OSS) qui appliquent un principe « matriciel » en matière de gestion éprouveront des difficultés particulières en faisant appel à un système de classification où le niveau du gestionnaire est déterminé par le nombre de personnes qui « relèvent » de lui, ainsi que par les groupes et les niveaux professionnels auxquels ces personnes appartiennent. De nombreux OSS estiment qu'il faut leur donner plus de latitude dans l'utilisation ou l'adaptation du système de classification afin de fixer les niveaux de rémunération, ce qui est justement l'objectif d'un système de classification. Le vif mécontentement que suscite le système de classification actuel est l'un des principaux facteurs qui a amené le Groupe communication Canada à demander le statut d'employeur distinct.

Capacité de rétribution

Les organismes qui rivalisent avec le secteur privé sont en concurrence avec des entreprises qui peuvent offrir à leurs employés des avantages financiers et d'autres formes de rétribution. Presque tous les OSS interrogés se sont dit préoccupés par l'impossibilité de rétribuer les employés selon leur rendement.

En 1990, un OSS a proposé d'offrir des primes à certains employés afin de récompenser ceux qui démontrent un rendement supérieur. Ces primes auraient été calculées selon des indicateurs quantitatifs de rendement et une évaluation qualitative du travail. Le Conseil du Trésor n'a pas voulu approuver ces primes et a demandé à l'organisme de mettre au point et de lui transmettre des solutions de rechange pour le versement de primes au rendement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne prend pas de risque et n'est pas non plus disposé à accorder des pouvoirs extraordinaires. Compte tenu de l'expérience vécue, il sait parfaitement que les syndicats de la fonction publique insisteront pour que tous leurs membres

soient traités sur un pied d'égalité. La collaboration des syndicats est indispensable pour adopter des ententes spéciales à l'intention des OSS.

Si certains OSS se sont efforcés de mettre au point des mécanismes tels que des billets de matches sportifs ou de spectacles ou des invitations spéciales à déjeuner pour récompenser les employés (voir le sixième chapitre), les solutions de rechange qui s'offrent à eux sont très limitées. Comme l'a fait observer le chef d'un OSS :

« On a beau définir des énoncés de vision, des objectifs pour l'ensemble de l'organisme et pour chacun des employés et des baromètres de rendement en fonction desquels les résultats ou les progrès accomplis au niveau de la réalisation de ces objectifs sont évalués; en définitive, tout ce qui compte, à la fin de la journée, c'est la rémunération. Il est conforme à la nature humaine de s'attendre à ce que, si on fait mieux que quelqu'un d'autre, on obtiendra une rémunération plus importante. »

Si on veut mettre au point un système visant à rémunérer la qualité du rendement du personnel de l'organisme, les employés doivent *constater* que ce système correspond à des baromètres évidents de rendement productif. Si cette correspondance existe, elle peut favoriser un accroissement de la motivation; toutefois, un système qui serait jugé injuste, teinté de parti pris ou soumis aux préférences de la direction produirait l'effet contraire. Il faut également noter qu'on dispose de peu de renseignements qui permettent de savoir jusqu'à quel point les employés ou les gestionnaires auraient agi différemment dans le cadre d'un régime de rémunération différent. L'OSS devrait peut-être constituer le mécanisme témoin permettant de mettre à l'épreuve les conséquences d'une marge de manoeuvre accrue dans la rétribution du rendement exceptionnel.

Au moins un chef de la direction était également d'avis qu'il faudrait prévoir un moyen permettant de faire la distinction entre le rendement gestionnel et le rendement organisationnel. Il a fait remarquer que souvent, les cadres du secteur privé touchent des primes d'encouragement supérieures alors que les bénéfices de l'entreprise accusent une baisse, puisqu'il est absolument essentiel, dans une conjoncture économique difficile, de rétribuer les gestionnaires qui affichent un rendement supérieur. L'expérience vécue dans le secteur privé montre que les rétributions financières et autres donnent des résultats et permettent et de motiver les employés et d'attirer les travailleurs les plus compétents.

Une autre suggestion, exprimée par le chef d'un OSS, porte sur un système de rétribution reposant sur les principes des organismes d'exécution du Royaume-Uni, dans lequel la rémunération au rendement est aujourd'hui un principe de gestion. Dans ce pays, on a délégué aux organismes d'ion les plus importants des pouvoirs de rémunération et de classification, ainsi que la responsabilité de la négociation des conventions collectives avec les

syndicats. Ainsi, certains présidents-directeurs généraux ont négocié des conventions triennales dans lesquelles une part de la rémunération pouvant atteindre 40 pour cent dépend du rendement affiché par rapport aux objectifs. À tous les échelons de l'organisme, au moins une part modeste de la rémunération des employés est liée au rendement, qui est évalué par rapport aux objectifs. (Toutefois, une étude récente a permis de conclure que ces organismes doivent aussi déployer plus d'efforts dans ce domaine.⁴)

Besoins des employés de l'OSS

Il est évident que les limites imposées aux pouvoirs en matière de ressources humaines empêchent les OSS d'atteindre leurs objectifs de rendement. Parallèlement, plus les pouvoirs en matière de personnel et les normes de fonctionnement des OSS sont différents de ceux de leur ministère d'attache et des autres organismes du gouvernement, plus il est probable que l'on crée deux catégories de personnes : une catégorie au sein de l'OSS et l'autre ailleurs au gouvernement.

Les employés au service d'un organisme sont partagés entre la volonté, pour l'organisme, de démontrer un rendement élevé et le désir de bénéficier de la même protection d'emploi que les autres employés de la fonction publique (par exemple pour ce qui est du réaménagement des effectifs et de la mobilité professionnelle). Bien que certains employés des OSS souhaitent que leurs organismes soient affranchis des coûts relatifs au réaménagement des effectifs, on peut douter que la plupart d'entre eux seraient prêts à renoncer à la protection offerte par la Directive sur le réaménagement des effectifs. Cette affirmation peut se vérifier en particulier dans les organismes où les employés estiment qu'ils sont vulnérables à une décision politique possible visant à éliminer ou à privatiser l'organisme où ils travaillent. De même, si les employés des organismes peuvent ressentir le vif mécontentement découlant du régime de dotation en vigueur, nombre d'entre eux préféreraient avoir accès au Régime d'autorisation en matière de priorités dans l'éventualité où leur propre emploi serait supprimé. À une époque où il règne déjà une vive incertitude dans la fonction publique, certains employés pourraient même craindre qu'un accroissement des pouvoirs de l'OSS dans le domaine des ressources humaines pourrait entraîner une diminution de la sécurité d'emploi et un accroissement de la possibilité d'une utilisation inconsidérée, voire abusive, de ces pouvoirs par les gestionnaires, ainsi que des mécanismes de recours insuffisants pour les employés.

Besoins du ministère d'attache et de ses employés

Un traitement privilégié ou différent des employés des OSS peut également donner lieu à des problèmes de ressources humaines au sein du ministère d'attache. Voici des exemples de la nature des problèmes relevés par les dirigeants des OSS :

III. ÉVALUATION DE LA MARGE DE MANOEUVRE ACTUELLE / 17

- Dans les cas où les OSS sont à l'abri, en partie ou en totalité, des initiatives de compression dans l'ensemble de la fonction publique, cette situation a suscité le mécontentement dans d'autres secteurs du ministère où la charge de travail s'est accrue parce qu'il a fallu s'adapter aux compressions.
- En offrant des avantages financiers à certaines personnes, on peut rendre les relations difficiles avec les autres employés du ministère. À une époque d'austérité financière, on peut juger ces avantages excessifs.
- Lorsqu'un OSS a décidé d'offrir une formation massive, les employés ailleurs au ministère ont été contrariés de constater que le budget de formation par personne était nettement inférieur au budget de l'OSS. Ce dernier a ainsi été obligé de consacrer moins de fonds à la formation.
- Les employés du ministère d'attache qui ont été déclarés excédentaires peuvent s'indigner de toute mesure visant à limiter leur droit à des priorités dans les processus d'embauchage des OSS.

La question de savoir si l'OSS peut assurer ses propres fonctions dans le domaine des finances, de l'administration et du personnel constitue un autre motif de conflit entre les besoins de l'OSS et ceux du ministère d'attache. Certains OSS sont aujourd'hui habilités à assurer ces services, tandis que d'autres doivent faire appel au ministère d'attache, moyennant finance.

Les ministères avancent un certain nombre d'arguments pour expliquer leur hésitation à concéder cette marge de manoeuvre. Selon l'un de ces arguments, il faut conserver une masse critique de services centraux de gestion du personnel pour assurer l'uniformité et la coordination dans l'ensemble du ministère. Dans les cas où l'OSS représente un secteur important du ministère, la délégation des fonctions de gestion du personnel peut engendrer une incidence négative importante sur la viabilité des services ministériels et sur les personnes qui dispensent ces services.

Récemment, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a retiré à tous ses OSS, sauf le GCC, pour une durée de trois ans, le pouvoir d'offrir des services intégrés. Cette mesure vise en partie à protéger les employés des services intégrés du ministère, à une époque où le nombre de fonctionnaires excédentaires du ministère est considérable. Le délai de trois ans a été fixé pour permettre au groupe des services ministériels de TPSGC d'atteindre un stade où il sera en mesure d'assurer un niveau de service égal ou supérieur à celui que pourrait offrir un groupe interne de l'OSS.

Statut d'employeur distinct

En raison du vif mécontentement qu'éprouvent les chefs d'OSS du fait des limites actuelles imposées en matière de gestion des ressources humaines, nombre d'entre eux se demandent s'ils pourraient se faire octroyer les pouvoirs accrus de gestion du personnel dont ils ont besoin en accédant au statut d'employeur distinct. Plusieurs entrevues réalisées dans le cadre de l'étude laissent entendre que les chefs d'OSS pourraient s'intéresser de plus en plus au statut d'employeur distinct si les ministères et le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, ne peuvent leur donner une plus grande marge de manoeuvre. En raison du vif intérêt exprimé pour en savoir davantage sur le SED, des renseignements plus détaillés à ce sujet sont en annexe. Voici certaines grandes constatations énoncées dans celle-ci.

À l'heure actuelle, seulement trois OSS, soit le GCC, Pétrole et gaz des Indiens du Canada et l'Agence canadienne de placement de titres au détail, sont des employeurs distincts; ce dernier organisme a accédé au statut d'employeur distinct avant de devenir un OSS. Les employés de l'organisme qui a le SED ne sont plus au service du Conseil du Trésor et ne sont plus visés par la convention collective. Ainsi, l'organisme qui a le SED peut adopter un système de classification et une structure de négociation collective qui s'harmonisent mieux avec ses opérations, un régime de rémunération qui correspond mieux à la politique de rémunération souhaitée, ainsi que des conditions d'emploi mieux adaptées. Les employeurs distincts peuvent mettre au point leurs propres politiques de gestion du personnel, en collaboration avec le Conseil du Trésor et les syndicats. Ils peuvent instituer leurs propres mécanismes de rétribution et d'incitation, sous réserve des limites découlant de la *Loi sur la rémunération dans la fonction publique*. La marge de manoeuvre permettant d'établir une structure de classification propre à l'organisme peut éventuellement résoudre certains problèmes de rétribution du rendement, en veillant à offrir des perspectives d'avancement et de perfectionnement professionnels et à ce que les niveaux de rémunération correspondent aux caractéristiques des emplois.

Les employeurs distincts exercent leurs activités de dotation conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou aux pouvoirs de nomination accordés dans leur loi habilitante. Ils sont également assujettis à la *Loi sur la rémunération dans la fonction publique*, doivent définir leurs propres politiques de réaménagement des effectifs selon les principes de la politique du Conseil du Trésor et assurent le coût des réaménagements ou des réaffectations.

Le titre d'employeur distinct s'accompagne également de plusieurs fonctions et responsabilités nouvelles, notamment la responsabilité de la négociation collective et la mise au point de politiques de gestion du personnel et d'un régime d'avantages sociaux à l'intention des employés. L'élaboration d'un système de classification unique en son genre est un processus complexe qui peut être laborieux, et même s'il peut favoriser la mobilité au sein de

l'organisme, ce système pourrait limiter les mutations à des postes au sein du ministère d'attache ou ailleurs dans la fonction publique.

Puisque la transition permettant d'accéder au statut d'OSS et au SED fait intervenir un changement de culture pour l'organisme, cette double transition ne doit pas se dérouler en même temps. Les gestionnaires et les employés sont parfois en proie à une certaine confusion quant aux changements et aux conséquences découlant du statut d'OSS et du SED, puisqu'ils croient que la transition de l'organisme qui devient un OSS entraîne la perte des avantages sociaux et de la protection d'emploi, alors qu'en réalité, cela ne pourrait se produire que dans les cas où l'organisme accède au statut d'employeur distinct. Selon une récente décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, le SED constitue un transfert qui peut donner lieu à une situation de réaménagement des effectifs.

Il se peut que les OSS aient besoin de fonds supplémentaires pour réaliser la transition donnant accès au SED, ainsi qu'un accroissement de leurs responsabilités courantes. On ne sait toujours pas encore vraiment si la transition vers le SED entraîne des réductions globales des coûts.

IV. Changements intervenant au sein de la direction et du personnel en raison de l'obtention du statut d'OSS

Les chefs d'organisme et certains sous-ministres ont affirmé que le statut d'OSS peut stimuler le changement, et en particulier la responsabilisation qui permet d'exercer les activités du nouvel organisme doté d'une charte. Le présent chapitre traite de l'importance des changements intervenus au sein de l'OSS, aux yeux des gestionnaires et des employés et donne un aperçu des changements définis dans les profils des six organismes et dans les opinions exprimées au cours des entrevues réalisées pendant l'étude. Puisqu'il existe peu de données chiffrées dont on peut s'inspirer pour quantifier l'orientation et l'ampleur de ces changements,⁵ la plupart des constatations exposées dans ces pages proviennent de témoignages anecdotiques. La première section de ce chapitre revoit brièvement certains changements qui se sont produits dans les OSS (la question est traitée de façon plus approfondie dans un autre document.⁶) La deuxième section du chapitre expose l'incidence du statut d'OSS sur le moral des employés.

Évolution de la culture de l'organisme qui accède au statut d'OSS

Des changements considérables se sont produits au sein d'un certain nombre d'OSS. Essentiellement, ces changements s'expriment par une évolution de la culture, de l'attitude et de l'orientation de l'organisme. L'ampleur et l'orientation du changement varient dans les différents OSS. Les personnes interrogées ne sont pas toutes d'avis que le changement subi par leur organisme est vaste. Certaines affirment que leurs opérations ne sont pas vraiment différentes de ce qu'elles étaient avant que l'organisme accède au statut d'OSS.

Plusieurs OSS sont d'avis qu'ils ont évolué en délaissant une bureaucratie axée sur les contrôles pour adopter une orientation de service au public, en conjuguant l'amélioration de la qualité des services avec des objectifs financiers et de rendement exigeants. En règle générale, le statut d'OSS a encouragé la plupart des organismes à insister beaucoup plus sur les résultats qu'ils veulent obtenir. Voici les principaux changements intervenus dans les résultats communiqués par les six organismes qui ont déposé les profils d'auto-évaluation détaillés :

- *Importance accordée au rendement financier (rentabilité) :* Pour la plupart de ces OSS, leur nouveau statut les a amenés à accroître l'importance accordée à la rentabilité. L'importance du changement intervenu dans ce domaine témoigne de plusieurs facteurs, notamment la question de savoir si l'OSS offre un service facultatif alors qu'il fournissait un service obligatoire, et la mesure dans laquelle l'organisme accordait déjà beaucoup d'importance à la rentabilité avant d'accéder au statut d'OSS.

- *Importance accordée à la qualité des services* : La plupart des OSS ont fait savoir que leur orientation en matière de service à la clientèle avait évolué considérablement. Parmi les exemples des secteurs où ils sont devenus plus attentifs à la clientèle figurent l'amélioration des délais du cycle de prestation des services, une meilleure compréhension des besoins des clients et la participation de la clientèle à l'élaboration des plans d'entreprise.
- *Importance accordée aux objectifs de la fonction publique* : Dans quelques cas, le statut d'OSS a également amené l'organisme à mettre davantage l'accent sur son rendement, par rapport à la mission, au mandat ou aux objectifs de la fonction publique. Toutefois, cet aspect du rendement revenait généralement le moins souvent lorsqu'il s'agissait de définir les incidences du statut d'OSS.

Moral des employés

Peu de données objectives existent permettant d'évaluer l'incidence du statut d'OSS sur le moral des employés. Quoi qu'il en soit, toute amélioration de l'ambiance de travail constituerait une réalisation importante, étant donné le climat actuel qui règne dans la fonction publique. De nombreux chefs et cadres supérieurs d'OSS ont signalé les incidences favorables du statut d'OSS sur le moral et l'attitude des employés, comme en font foi les observations suivantes :

« Le projet d'OSS a suscité la loyauté et un sentiment d'appartenance chez les employés. »

« Le niveau de participation des employés a augmenté; ceux-ci se préoccupent de l'organisme où ils travaillent et sont soucieux de l'améliorer. »

« La différence qu'a engendré le statut d'OSS a eu un effet presque magique en améliorant le dynamisme, la créativité et l'engagement des employés. »

« L'accès au statut d'OSS et le fait d'être traités avec une certaine autonomie nous ont donné l'impression que nous exerçons un certain contrôle sur notre destin. »

« Les gestionnaires ont désormais le sentiment d'apporter leur concours aux grands problèmes auxquels l'organisme doit faire face; les employés sont fiers de la structure et du mode de financement propres à l'organisme et de son autonomie, puisqu'il se finance exclusivement à partir du produit de ses ventes. »

« Nous pouvons compter sur un effectif très motivé, qui tire une grande fierté de la qualité des produits et des services offerts aux clients. »

« Les employés estiment que l'organisme est dynamique et offre des perspectives professionnelles satisfaisantes. »

« Les employés savent qu'ils peuvent maîtriser leur propre destin; ils ont la volonté de continuer de s'améliorer et de mieux comprendre les rapports entre la fourniture de produits ou la prestation de services de qualité et la survie de l'organisme; ils sont fiers des produits et des services qu'ils offrent et du milieu de travail. »

« Le statut d'OSS a été bien accueilli par les employés, qui estiment que les perspectives sont passionnantes, qu'ils disposent d'une plus grande marge de manoeuvre et qu'ils ont l'occasion d'exercer davantage leurs activités selon les principes de l'entreprise privée. »

« Le statut d'OSS a permis de nous affranchir des contraintes auxquelles nous étions soumis auparavant dans notre réflexion. »

« La rentabilité peut être un motif de fierté pour les employés. »

Un haut fonctionnaire d'une agence centrale a été impressionné par les points de vue différents exprimés par les employés de l'ensemble du gouvernement (problèmes de moral et de motivation et absence de pouvoirs) par rapport à ceux des employés des OSS, qui avaient une opinion beaucoup plus positive.

D'autres observations montrent que le statut d'OSS n'a pas nécessairement permis d'améliorer le moral chez les employés :

« Au cours de la période de transition, le moral a été bas; la situation est attribuable aux changements fréquents intervenus au sein de la haute direction et au spectre de la fermeture de l'organisme en raison d'un rendement financier médiocre. »

« On estime généralement que le statut d'OSS n'a pas répondu aux attentes; « il s'agit simplement d'une autre mesure que le gouvernement a adoptée pour faire bonne impression auprès du public »; il n'y a pas eu d'incidence importante sur le moral, d'une façon ou d'une autre. »

« Les employés ont été aux prises avec des changements incessants, au sein de leur organisme et sur le marché où ils travaillent; leur moral en a grandement souffert. »

« Ce projet n'a pas eu d'incidences importantes sur les employés qui se situent à un rang inférieur au niveau des gestionnaires.

Dans les cas où le moral des employés s'est amélioré, cette amélioration peut essentiellement s'expliquer par la conviction des employés de pouvoir maîtriser leur propre destin grâce à l'accroissement de leur rendement. Il faut encore établir l'incidence à long terme du statut d'OSS sur le moral des employés, incidence qui dépendra probablement de la mesure dans laquelle cette conviction est justifiée. Les améliorations constatées pourraient n'être que provisoires et le moral a peut-être récemment baissé en raison des vastes spéculations sur la viabilité et l'orientation ultérieures des OSS.

Confirmation apportée par les sondages auprès des employés

Malheureusement, les sondages réalisés auprès des employés offrent très peu de renseignements permettant de confirmer ou d'infirmer les observations ci-dessus. (Les gestionnaires sont souvent étonnés, quant ils sondent les employés, par l'écart qui existe entre les valeurs et les préoccupations des employés aux yeux des gestionnaires, et les valeurs et préoccupations réelles du personnel.) Quelques OSS seulement ont sondé leurs employés peu de temps après avoir accédé à ce statut; ils n'ont cependant pas réalisé de sondages récents pour déterminer dans quelle mesure l'opinion des employés a évolué. Le GCC a toutefois réalisé deux sondages : le premier a donné lieu à la définition de plusieurs objectifs nouveaux pour l'organisme; le deuxième a révélé qu'en général, les employés sont d'avis que le GCC respecte ses nouveaux objectifs : ils croient que le GCC est en mesure de réussir et sont fiers des produits et des services qu'ils offrent. On procède maintenant à la privatisation du GCC.

V. Stratégies utilisées en matière de ressources humaines pour encourager, favoriser et gérer le changement

Le statut d'OSS peut être un catalyseur de changement organisationnel. Il permet d'annoncer aux gestionnaires et aux employés de l'organisme qu'ils doivent remanier massivement, sur le plan des paradigmes, leur orientation, leur attitude et leurs valeurs. Pour réaliser cette évolution, il faut évaluer la réceptivité culturelle de l'organisme et mettre en application un solide plan de gestion du changement et une stratégie de ressources humaines vigoureuse. Certains chefs d'OSS ont laissé entendre qu'il faut compter au moins douze mois pour bien planifier cette transition, tandis qu'il faut compter encore de deux à cinq ans pour mettre en oeuvre un vaste changement de culture. La culture institutionnelle peut constituer un aspect extrêmement difficile à changer, et la réorientation est un processus de longue haleine.

En ce qui concerne leur stratégie de ressources humaines et leurs plans de gestion du changement, les OSS ont dû faire face à certaines difficultés, notamment quand il s'agissait d'établir comment :

- passer à un environnement de risque calculé et de gestion des risques;
- changer l'état d'esprit des employés pour passer d'une orientation axée sur l'administration et les politiques officielles à une orientation de service à la clientèle; les aider à comprendre les besoins des clients et à devenir plus réceptifs à ces besoins;
- amener les employés à adopter une nouvelle orientation de rentabilité et d'économie;
- gérer le moral des employés au cours d'une période marquée par une évolution rapide, l'incertitude et l'ambiguïté;
- mettre sur pied des équipes interfonctionnelles, pour décourager l'individualisme et encourager le travail de vente en équipe;
- intensifier la communication et la consultation descendantes et ascendantes;
- aider aux employés qui offrent des services sur des marchés en régression à diversifier leurs compétences;
- accroître la qualité des produits et des services;

- améliorer les compétences en commercialisation; et
- rétribuer les employés avec ingéniosité, dans un contexte où les solutions de rechange sont limitées.

Pour mettre en oeuvre le changement, il faut d'abord déterminer les secteurs où l'évolution se produira et la mesure dans laquelle le nouvel organisme est appelé à changer, avant de recourir à des stratégies visant à favoriser et à encourager le changement. Dix stratégies étroitement liées et adoptées couramment par les chefs des OSS pour encourager, favoriser et gérer le changement sont exposées dans le présent chapitre.

Mission, vision et valeurs

Certains OSS ont mis au point ou révisé leurs énoncés de mission, de vision et de valeurs afin de définir et de préciser leurs nouvelles orientations.

Ainsi, l'ATG a mis au point un nouvel énoncé de mission qui substitue, à l'orientation qu'elle poursuivait avant de devenir un OSS et qui consistait à offrir des services satisfaisants aux clients au coût le plus bas qui soit, une nouvelle orientation visant à « apporter au gouvernement des produits et des services d'information et de télécommunications pour lui permettre d'offrir efficacement des services au grand public canadien ». Dans ce nouvel énoncé de mission, l'Agence devenait un médiateur pour la prestation efficace des services, plutôt qu'un mandataire de prestation de services administratifs. Cet énoncé faisait également état de la notion selon laquelle l'ATG serait un mandataire actif qui devrait apporter des solutions au gouvernement, au lieu de se contenter de revendre, pour le gouvernement, des produits normalisés.

La mission et la stratégie du Bureau des passeports étaient mal définies avant que cet organisme ait accès au statut d'OSS; ses objectifs étaient subordonnés aux grands objectifs du ministère. Selon le profil établi dans le cadre de l'étude, la définition d'une mission révisée et de stratégies nouvelles a permis d'orienter le personnel et de rationaliser l'évolution du Bureau.

Si les énoncés de vision, de mission et de valeurs permettent de préciser l'orientation de l'organisme, l'incidence réelle de ces énoncés sur les activités courantes du personnel de l'organisme varie. Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette variation. L'un de ces facteurs correspond au degré de participation des employés à l'élaboration de ces énoncés, puisque cette participation influe sur la signification des termes choisis aux yeux des employés, en plus de tenir compte de leurs valeurs et de façonner leur conception quant à la façon dont l'organisme doit évoluer. Un autre facteur important est la corrélation entre le fond de ces énoncés et les aspects du rendement qui sont effectivement mesurés, suivis et rétribués,

comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre. De même, si les autres mesures adoptées par les dirigeants, par exemple les changements au sein de la direction, l'embauchage et la formation, sont toutes parfaitement définies dans l'énoncé de mission et la nouvelle orientation de l'organisme, l'incidence de l'énoncé sera plus grande; cependant, si l'OSS élabore un nouvel énoncé de mission mais qu'il continue d'exercer ses activités « comme d'habitude », les employés penseront que le nouvel énoncé n'a aucune importance.

Communication et consultation

La plupart des OSS ont précisé qu'un effort constant, ouvert et continu de communication et de consultation entre la haute direction, les cadres intermédiaires et les employés constitue une stratégie importante pour favoriser l'évolution de la culture. Le chef d'un OSS résume ainsi la situation : « Il est essentiel de diffuser le message, de susciter un retour d'information, de renforcer le message et d'être honnête. » Les efforts de communication doivent s'adresser à tous les groupes et à tous les niveaux de l'organisme. Nombreux sont ceux qui ont insisté sur l'importance, pour l'employé, d'avoir accès au chef de l'organisme, pour veiller à ce que le message du dirigeant soit compris à tous les niveaux. Voilà pourquoi certains chefs d'organisme organisent des séances de communication et de consultation directes (repas, pauses café, réunions et activités d'employés) à l'intention de leur personnel.

Communication

Les chefs des OSS recommandent de diffuser tous les changements importants intervenant au sein de l'organisme. Il s'agit notamment des ententes financières, de la formation et de l'assouplissement des contraintes imposées par certaines règles et certains règlements. Il est également important, pour améliorer le moral des employés et susciter l'espoir et le sentiment de participation à l'avenir de l'organisme, de faire connaître les progrès accomplis au niveau du rendement opérationnel de l'organisme en raison de ces changements.

Plusieurs OSS ont également précisé qu'il est nécessaire de coordonner la stratégie de communication interne et externe afin de gérer les attentes des intervenants à l'interne et à l'extérieur et de permettre de mieux comprendre et apprécier la mission et les principes de fonctionnement.

Dans la diffusion de ces messages, la rapidité est une priorité et il faut recourir à des moyens de communication qui permettent de diffuser rapidement les renseignements essentiels parmi tous les employés. On fait appel à un certain nombre de mécanismes pour tenir les employés au courant de l'évolution de l'organisme, de son orientation, de ses défis, de ses succès et de ses échecs, notamment :

- les communiqués et les bulletins d'information;
- les bulletins d'information diffusés dans l'ensemble de l'organisme;
- les pauses repas avec le chef de la direction ou le président pour des entretiens officiels avec les employés;
- les tableaux d'affichage électronique internes sur les réseaux locaux;
- les exposés des chefs de la direction et les pauses café avec lui;
- les « entretiens informels » avec le chef de la direction;
- les vidéos de promotion présentant le témoignage spontané d'employés;
- un vidéo sur le plan opérationnel de l'organisme;
- à intervalles réguliers, des séminaires sur la gestion de la qualité avec le chef de la direction, pour permettre aux employés de soulever des problèmes et de poser des questions.

Consultation/prise de décisions

Outre les stratégies de communication, la consultation bilatérale entre les gestionnaires et les employés s'est également accrue. Ainsi, le GCC a constitué un Conseil consultatif des employés (CCE) afin de permettre à ceux-ci de s'adresser, sans intermédiaire, au chef de la direction et à la haute direction. Le chef de la direction est le seul membre de l'équipe de direction représenté au sein du CCE. On peut porter à l'attention de ce conseil toutes les questions, notamment le plan d'entreprise de l'organisme. Ce conseil s'est révélé un mécanisme efficace pour permettre aux employés d'exposer leurs préoccupations et de faire connaître leurs suggestions. Le chef de la direction et la haute direction ont déclaré qu'ils s'engageaient à donner suite à toutes les préoccupations et suggestions exprimées.

En concluant son entente de gestion avec le sous-ministre, le chef d'un autre OSS a diffusé, parmi tous les employés, une lettre d'appel pour connaître leurs suggestions. Il a ainsi obtenu plus d'une centaine de réponses, dont la plupart ont été jugées mûrement réfléchies et très utiles et ont donné lieu à 38 questions utilisées pour mettre au point l'entente de gestion.

Parmi les autres stratégies de consultation utilisées figurent :

- les conférences stratégiques internes;
- les conférences sur la gestion de la qualité totale (GQT) et la commercialisation;
- les réunions hebdomadaires de la haute direction;
- les réunions hebdomadaires sur les « problèmes particuliers »;
- les réunions avec les employés à intervalles réguliers;
- les discussions en table ronde avec les employés à tous les échelons;
- les téléconférences hebdomadaires des directeurs;
- les conférences annuelles des gestionnaires;

- la création de comités compétents représentant les régions, à tous les échelons de la direction;
- les comités thématiques appelés à se pencher sur des questions comme la communication, les indicateurs de rendement et les services à la clientèle;
- la participation de tous les employés aux ateliers de planification opérationnelle;
- un programme de « rétroaction ascendante » dans le cadre duquel les employés aident les gestionnaires à définir leurs points forts et les comportements de gestion dysfonctionnels et à mettre au point, en collaboration avec les employés, des plans d'action pour apporter des améliorations.

Comme nous l'avons vu, la quasi totalité des chefs d'organisme interrogés ont insisté sur l'importance de la communication et de la consultation, en précisant qu'ils avaient déployé de vastes efforts pour améliorer ces deux aspects au sein de leur organisme. Malheureusement, on n'a réuni aucune donnée permettant d'évaluer l'efficacité relative des différentes méthodes utilisées. On ne connaît pas non plus l'importance des efforts prodigués par la direction des OSS pour susciter, auprès des employés, un retour d'information permettant d'évaluer dans quelle mesure les stratégies de communication et de consultation ont apporté aux employés l'information nécessaire et leur ont permis d'avoir accès à la direction.

La communication unilatérale, par exemple le bulletin d'information, le communiqué, la vidéocassette et l'exposé, peut s'avérer très efficace quand il s'agit de diffuser une nouvelle que les employés veulent connaître, et ce, honnêtement, quand on montre que le processus est transparent. Mais si la communication est considérée comme un message de relations publiques diffusé par le chef de l'organisme ou qu'elle abonde en anecdotes « réconfortantes » que les employés occupés jugent sans rapport, la communication ne sera guère utile, sauf pour donner à la direction l'impression qu'elle « communique ». Les employés évalueront en outre les activités de la direction par rapport aux messages diffusés; quand ces messages ne sont pas cohérents, ils peuvent nuire considérablement à l'impact des stratégies de communication sur l'évolution qu'on veut susciter.

De même, la communication bilatérale entre la direction et les employés est essentielle, pour permettre à ceux-ci d'obtenir des réponses à leurs questions et d'exprimer leurs préoccupations. Il est également impératif de faire savoir aux employés que leurs idées sont bien accueillies, ce qui les encourage à apporter des solutions ingénieuses aux problèmes et leur fait savoir que leurs idées méritent un examen attentif. Toutefois, cette consultation amène les employés à s'attendre à ce que la direction donne suite à leurs préoccupations et adopte certaines mesures, ou encore à ce qu'on explique aux employés les raisons pour lesquelles des mesures n'ont pas été adoptées. En fait, les employés estimeront que la direction est responsable des engagements qu'elle prend.

On s'accorde généralement à reconnaître que la forme de communication la plus efficace varie pour chaque employé. Il est donc conseillé de recourir à toutes sortes de méthodes (communications écrites, vidéos, conférences et ateliers, entre autres) pour atteindre tous les employés. En outre, l'évaluation et le remaniement continuel de la stratégie de communication doivent faire partie intégrante de la stratégie de communication et de consultation.

Responsabilisation

En habilitant les employés à élaborer les objectifs du rendement et à apporter des solutions à des problèmes, entre autres, on les amène généralement à mieux souscrire à la nouvelle orientation de l'organisme. Ainsi, un organisme a fait savoir que lorsqu'il avait fait participer ses employés à un atelier portant sur la planification opérationnelle, ceux-ci avaient montré une grande loyauté à l'endroit de l'organisme et de ses principes de service à la clientèle. Ils avaient également compris que le contexte était en train d'évoluer, et ils étaient eux aussi disposés à évoluer.

Quelques OSS ont fait savoir qu'ils avaient apporté des changements à leur processus décisionnel, afin de mieux responsabiliser leurs employés et d'accroître leur participation à la gestion des affaires de l'organisme. Les chefs de ces organismes ont affirmé que leurs employés sont habilités et encouragés à améliorer continuellement les processus de travail.

Par exemple, le Bureau des passeports a restructuré le travail afin d'éliminer le contrôle exercé par les supérieurs hiérarchiques. Les examinateurs de passeports n'ont plus à consulter leurs supérieurs avant de prendre une décision dans les dossiers complexes. Les gestionnaires doivent désormais soutenir une équipe en mesure de fournir les résultats voulus.

Un autre OSS tente actuellement de définir des principes de fonctionnement clairs pour que ses employés puissent travailler selon les principes de l'auto-gestion. Il s'efforce également d'instituer des normes de rendement qui encouragent les employés à améliorer les délais d'exécution, la documentation et les relations avec la clientèle.

Esprit d'entreprise et sens du risque

Quelques personnes interrogées ont précisé qu'il est important d'encourager l'esprit d'entreprise et le sens du risque, afin de les enraciner dans les habitudes. Le Bureau des passeports met actuellement à l'essai plusieurs mesures nouvelles : ouverture de bureaux dans les centres commerciaux; ouverture pendant les fins de semaine et le soir; nouveaux services (par exemple les chèques de voyage et les profils de pays); et création de coentreprises avec d'autres ministères. D'autres OSS ont lancé des produits et des services nouveaux et étudient la possibilité de nouer des alliances avec le secteur privé.

Le chef d'un OSS a dit avec insistance que les organismes qui n'encouragent pas l'esprit d'entreprise et le risque calculé doivent reconnaître que certaines erreurs seront inévitablement commises et qu'il est important d'apprendre à partir des erreurs, au lieu de se les faire reprocher.

Formation et perfectionnement

La plupart des OSS sont conscients de l'importance de la formation et du perfectionnement et ont affirmé qu'ils font de plus en plus d'efforts pour veiller à donner aux employés la formation dont ils ont besoin. Selon le chef d'un OSS, la formation révèle que la direction a la volonté d'aider les employés à s'adapter au nouveau contexte de travail et à acquérir les compétences nécessaires. De nombreux OSS ont accru le nombre de cours de formation, en plus de mettre en relief les rapports entre la formation et le perfectionnement des compétences, et le plan stratégique, l'orientation et les besoins de l'organisme, ainsi que l'évaluation du rendement de chacun. Conformément à l'objectif poursuivi par le concept d'OSS, la plupart des projets de formation mettaient l'accent sur l'amélioration de la qualité, le service à la clientèle, la vente et la commercialisation, ainsi que le perfectionnement des compétences techniques.

Deux organismes (le GCC et l'ATG) ont donné une vaste formation dans le domaine de la gestion des services et de la qualité totale, axée sur l'amélioration constante du service à la clientèle et de la fourniture des produits. Au GCC, quelque 800 employés ont participé à plus de 30 séances de formation, et on prévoit 30 autres séances. À l'ATG, la formation dans le domaine de la GQT visait surtout à permettre aux employés de comprendre leur participation au service à la clientèle et les répercussions de leurs activités sur la satisfaction des clients en général, en insistant sur l'importance du respect des échéances et des engagements à l'endroit du client.

La commercialisation est un autre secteur dans lequel on a défini d'importants besoins de formation, surtout chez les organismes qui offrent des services ou des produits facultatifs. Sont indispensables à l'efficacité de la commercialisation :

- des professionnels de la vente compétents et ayant le souci de la clientèle;
- des gestionnaires de produits en mesure de comprendre leurs opérations et leurs marchés, d'estimer les marges bénéficiaires brutes et de mettre au point des baromètres pour les coûts et la tarification unitaires;
- des techniciens et des analystes, pour soutenir la commercialisation et analyser les marchés.

Le chef d'un OSS a également affirmé qu'on donne une formation aux gestionnaires sur la façon de collaborer avec les employés pour mieux définir des objectifs de rendement pertinents, précis et utiles, pour communiquer ouvertement et honnêtement avec eux au sujet du rendement par rapport à ces objectifs et pour souligner le succès remporté.

Les données précises sur l'évolution de l'importance de la formation avant et après avoir accédé au statut d'OSS sont malheureusement plutôt rares. Un OSS a effectivement fait savoir que ses activités de formation et de perfectionnement ont plus que triplé depuis que l'organisme a accédé à ce statut (pour passer d'une moyenne de 1,4 jour à 5 jours par employé). Un autre organisme visait 15 jours de perfectionnement, chaque année, pour chaque employé.

Les entrevues réalisées dans le cadre de l'étude n'ont pas révélé de consensus en ce qui concerne la quantité « idéale » de formation à recevoir. Les OSS qui offrent essentiellement des services professionnels (FPC et CVC) visent généralement des niveaux de formation annuelle par employé nettement supérieurs à ceux des organismes qui offrent des produits. Ces derniers doivent souvent engager périodiquement d'importantes dépenses pour l'amélioration de leurs immobilisations, alors que les organismes de services professionnels doivent investir chaque année des dépenses plus considérables dans l'actualisation rigoureuse et l'enrichissement des connaissances et des compétences de leurs employés dans leur sphère d'activité.

Les OSS qui ont de la difficulté à atteindre leurs objectifs de rendement financier ou dont les budgets sont comprimés peuvent se trouver dans l'obligation de réduire les dépenses qu'ils consacrent à la formation et au perfectionnement. Cette solution « à court terme » peut donner lieu, à plus long terme, à des problèmes au niveau du maintien de la qualité des services. La direction doit faire preuve d'un leadership ferme et de clairvoyance à plus long terme pour s'assurer que l'organisme respecte les niveaux nécessaires de formation et de perfectionnement.

Une dernière constatation sur la formation et le perfectionnement porte sur l'importance d'évaluer les *résultats* de ces activités, au lieu de se contenter de recenser le nombre de jours de formation et les fonds qui y sont consacrés. La fonction de formation sert essentiellement à améliorer le rendement de l'organisme, dans les cas où on définit les besoins de formation en analysant les problèmes de rendement et en diagnostiquant les causes. Les organismes doivent s'attendre à une amélioration du rendement en contrepartie des sommes qu'ils consacrent à la formation et doivent exiger cette amélioration.

Recrutement

Certains OSS recrutent leurs employés à l'extérieur pour favoriser l'évolution de leur culture et pour se doter des connaissances et des compétences nécessaires. Ainsi, un OSS a recruté la plupart de ses dirigeants et plusieurs employés dans le secteur privé, pour adopter une orientation davantage axée sur la clientèle, l'esprit d'entreprise et la rentabilité. Cet organisme a également mis en place un programme d'échanges sectoriels avec le secteur privé, pour accroître ses compétences techniques.

Un autre OSS fait appel à Échanges Canada pour acquérir des compétences en commercialisation et favoriser le « transfert des connaissances ». D'autres OSS ont embauché de nouveaux employés pour se doter de nouvelles compétences techniques, afin de mettre au point des produits ou des services nouveaux et d'enrichir les connaissances et les compétences des employés en poste.

Mesure du rendement de l'organisme et de l'employé

Le système adopté pour mesurer le rendement de l'organisme, de ses secteurs d'activité et de ses employés tient compte des aspects du rendement qui sont jugés importants. Le chef de l'organisme peut décider de mettre en relief et de mesurer certains aspects différents du rendement, notamment :

- le rendement *lié aux opérations*, que l'information financière (soit les coûts unitaires, les recettes et le bénéfice net) et l'état de santé de l'organisme (par exemple la satisfaction des employés) permettent de mesurer;
- le rendement lié à la *qualité des services*, afin de mettre l'accent sur la satisfaction de la clientèle à l'égard de la qualité des produits ou des services, et sur les comportements à adopter dans la prestation des services (par exemple la courtoisie, les délais d'exécution et la langue préférée);
- les exigences relatives à l'*objectif d'intérêt public, au mandat et à la mission*, qui mettent l'accent sur les aspects du rendement expliquant la raison d'être des services et des secteurs d'activité de l'organisme et les raisons pour lesquelles ils sont dispensés par le gouvernement (plutôt que par le secteur privé).

Qu'il soit ou non un OSS, tout organisme réalise, explicitement ou implicitement (en fonction de ce qu'il mesure ou non), un équilibre entre ces trois aspects du rendement. Cet équilibre s'établit grâce au nombre et à la nature des indicateurs dans chaque domaine, selon l'attention consacrée à la collecte de données exactes sur le rendement et l'utilisation de ces données, qui doivent normalement servir à apporter des améliorations, dans les cas justifiés.

Les six OSS qui ont fourni des profils d'auto-évaluation détaillés ont tous un fonds renouvelable, sont dotés de systèmes d'information qui fournissent à intervalles réguliers des renseignements financiers circonstanciés et, dans certains cas, ont mis au point des baromètres d'efficacité. La plupart ont également mené au moins un sondage auprès de la clientèle, afin d'évaluer les services qu'ils offrent. Dans le troisième domaine de la mesure du rendement, soit l'objectif d'intérêt public, le mandat et la mission, seulement deux OSS ont mis au point des baromètres quantitatifs et un troisième a admis qu'il lui fallait améliorer ses baromètres à cet égard. La participation à l'objectif d'intérêt public de l'organisme est souvent l'aspect le plus difficile à mesurer; toutefois, c'est grâce à ces baromètres de rendement que l'OSS peut justifier les raisons pour lesquelles son programme ne doit pas être privatisé ou éliminé.

Le système utilisé pour mesurer le rendement de l'employé doit correspondre aux baromètres du rendement de l'organisme. Des indicateurs de rendement clairs et des objectifs, des buts et des normes de service correspondants, ainsi qu'un système permettant de suivre le rendement par rapport à ces aspects, permettront de raffermir les nouvelles orientations de l'organisme. Il existe peu d'information sur la façon dont les OSS mesurent le rendement de chacun de leurs employés. Un OSS a laissé entendre que les objectifs collectifs (plutôt qu'individuels) permettant de mesurer la satisfaction de la clientèle, le rendement financier et la gestion des opérations sont indispensables. Un autre OSS a créé des plans de gestion pour chacun de ses principaux clients et entend mesurer la productivité de l'équipe de gestion des comptes par rapport aux objectifs énoncés dans ces plans. Il veut également s'efforcer de faire une analyse comparative entre le rendement personnel et les résultats, pour repérer « les meilleurs éléments ».

Il faut également mettre en équilibre l'élaboration d'un processus d'évaluation du rendement pour les employés, afin de tenir compte des différents aspects du rendement; ce travail doit en outre s'harmoniser avec les objectifs de l'organisme. Si on mesure un ou deux aspects du rendement seulement (par exemple l'apport aux résultats financiers), on réduit généralement l'importance des autres secteurs essentiels de résultats. Il faut également veiller à ce que les baromètres du rendement individuel soient appliqués correctement. Souvent, il est impossible de réunir des « données » pour tous les aspects importants du rendement (par exemple, on a confié les missions les plus difficiles aux meilleurs employés ou consacré du temps à des projets spéciaux, ou encore à l'encadrement et au mentorat), et il ne faut pas seulement insister sur les aspects chiffrés. Souvent, les baromètres de la productivité individuelle ont été mal appliqués et ont servi, à tort, à « établir des quotas », qui peuvent en fait réduire l'efficacité, puisque les employés travaillent alors pour respecter des « normes », plutôt que d'adapter leurs efforts aux impératifs de la situation. On peut aussi mal appliquer les baromètres de la productivité individuelle en mettant l'accent sur les reproches adressés aux employés qui ont un rendement médiocre, au lieu d'appuyer le perfectionnement des employés et de définir les secteurs où il faut améliorer les processus opérationnels, par exemple en précisant les lignes directrices ou en donnant plus de formation.

Récompenses et rétribution

Comme nous l'avons vu au troisième chapitre, de nombreux OSS ont constaté la nécessité d'un processus de rétribution et de récompenses afin de renforcer et d'encourager les comportements visant par exemple à accroître au maximum la qualité du service à la clientèle, à améliorer la productivité, à obtenir un rendement professionnel supérieur, à produire des recettes et à appliquer des mesures d'économie. Ces OSS se sont également montrés préoccupés par la difficulté que représentent les moyens à adopter pour récompenser les employés; dans ces cas, les solutions de rechange ne sont pas différentes de celles des organismes qui n'ont pas le statut d'OSS. Voici certaines méthodes utilisées par les OSS pour récompenser leurs employés :

- Distinctions honorifiques visant à souligner les réalisations des employés;
- Conférences spéciales;
- Déjeuners ou dîners d'affaires;
- T-shirts;
- Billets pour des matchs sportifs, un film, un dîner ou le golf.

Importance accordée au travail en équipe

Plusieurs OSS encouragent actuellement l'intensification du travail en équipe au sein de l'organisation. Ainsi, le GCC a créé un Conseil de la qualité, pour promouvoir le principe de la gestion de la qualité des services en équipe. Cet OSS a également constitué des équipes de travail pluridisciplinaires. Pétrole et gaz des Indiens du Canada a mis sur pied des équipes qui sont en mesure de se pencher sur l'éventail des problèmes des bandes ou des groupes de bandes indiennes. L'ATG a fait savoir qu'elle avait l'intention d'accentuer ses efforts de vente en équipe pour favoriser la promotion d'un plus grand nombre de « solutions d'entreprise » globales auprès de ses clients.

Commercialisation et gestion des comptes

Les OSS qui offrent des services facultatifs ont apporté un certain nombre de changements organisationnels pour raffermir leurs fonctions de commercialisation et de gestion des comptes. Par exemple, l'ATG a mis sur pied un Groupe de la commercialisation selon le modèle organisationnel classique du secteur privé pour cette fonction. Ce groupe comprend les secteurs suivants :

- *Gestion des comptes (ventes)* : Ce secteur regroupe des professionnels de la vente compétents et ayant le souci de la clientèle. Des plans de gestion ont été mis au point pour chacun des principaux clients; selon l'ATG, ces plans sont essentiels au succès de la fonction.

- *Gestion des produits* : Les gestionnaires de produits sont chargés de planifier et de gérer le développement des produits en réalisant une marge bénéficiaire brute appropriée, en plus de veiller à la satisfaction des clients. Ces gestionnaires actualisent leur connaissance spécialisée de la technologie, ainsi que des opérations et des marchés correspondants pour leur secteur de produits.
- *Soutien commercial et analyse des marchés* : Ce secteur comprend des techniciens et des analystes qui appuient la gestion des produits et des comptes.

Le GCC a réaménagé ses structures pour créer une Division de l'expansion commerciale, qui regroupe les fonctions de commercialisation et de développement des produits. Cette nouvelle division a été établie afin de mettre l'accent sur les ventes, les supports promotionnels, les études de marchés et les développements, de même que pour raffermir les liens entre ces fonctions et la recherche-développement.

Plusieurs OSS ont créé ou prévoient de créer des postes de gestionnaires des comptes (ou de services) qui se consacraient aux clients ou aux ministères importants. Les gestionnaires de comptes et les équipes de chargés de compte visent à inculquer à l'ensemble de l'organisme un souci plus aigu de la clientèle, à améliorer la gestion du service à la clientèle, à rendre plus efficace la prestation des services, à diffuser uniformément l'information et à partager clairement les responsabilités entre l'OSS et le client. Par exemple, le GCC vient à peine d'abandonner une structure fondée sur les produits pour adopter un principe de gestion de la clientèle en faisant appel à toutes sortes de produits. Au GCC, les gestionnaires de comptes apportent une aide aux clients au niveau de l'éventail complet des produits, plutôt qu'en fonction de chaque produit distinct.

VI. Conclusion

Selon le principe qui sous-tend la création des OSS, on voulait donner à des unités opérationnelles distinctes une plus grande autonomie de gestion, en contrepartie d'une responsabilité accrue à l'égard des résultats et du rendement. L'expérience montre que les pouvoirs supplémentaires effectivement octroyés aux OSS sont très limités, surtout dans le domaine de la gestion du personnel. En outre, les chartes constitutives n'ont pas permis de protéger les OSS contre les politiques appliquées à l'échelle du gouvernement ou des ministères qui l'emportent sur l'autonomie théorique des OSS et les empêchent d'atteindre les objectifs de rendement.

À l'heure actuelle, plusieurs obstacles empêchent d'accorder aux OSS de plus vastes pouvoirs et une plus grande marge de manoeuvre en matière de gestion du personnel. Il s'agit notamment : des limites définies dans les lois et les conventions collectives en vigueur; de l'absence d'un ensemble minimum déterminé de pouvoirs définissant le statut des OSS; de l'hésitation des sous-ministres à déléguer les pouvoirs qui leur sont conférés tout en gardant la responsabilité des activités de leur OSS; enfin, la réticence des employés à accepter de perdre des avantages ou la protection d'emploi.

Si on ne donne pas aux OSS la marge de manoeuvre nécessaire pour atteindre leurs objectifs de rendement, il faut alors tenir compte de ces limites pour savoir ce qui *peut effectivement* être réalisé. Les OSS, qui font partie du secteur public, doivent engager des coûts, notamment des frais de personnel, par exemple dans le cadre du réaménagement des effectifs, qui sont propres à la situation du gouvernement. Les OSS continuent en outre de subir le contrecoup des décisions portant sur les compressions budgétaires, le blocage des salaires et les restrictions imposées aux effectifs et aux échelons de la gestion, qu'il est particulièrement difficile d'absorber quand on s'efforce d'adopter un mode de fonctionnement d'entreprise. Les OSS pourront améliorer leur rendement dans la mesure où on leur donne plus d'autonomie par rapport aux autres organismes du gouvernement, notamment en les affranchissant de ces contraintes.

Les suppléments de coûts liés à la gestion dans le contexte de la fonction publique, ainsi que les limites imposées au niveau de la dotation et de la rémunération, peuvent constituer des difficultés particulières pour les organismes qui exercent leurs activités sur un marché concurrentiel. En réalité, il est faux d'affirmer que, compte tenu des marges de manoeuvre en vigueur, les OSS offrant un service facultatif sont « sur un pied d'égalité » avec leurs concurrents dans le secteur privé. Même si un accroissement de cette marge de manoeuvre permettait aux OSS de réaliser plus efficacement leurs objectifs de rentabilité, il est impossible de leur accorder la plupart de ces pouvoirs dans le cadre des lois, des règlements et des pratiques en vigueur dans la fonction publique. Les suppléments de coûts avec lesquels les OSS doivent composer parce qu'ils exercent leurs activités selon les normes du secteur public représentent le « coût normal de leurs opérations »; les budgets des OSS et

les attentes des intervenants à l'égard de leur rendement doivent tenir compte de ces coûts et les prévoir. De plus, il ne faut pas se servir de ces suppléments de coûts comme prétexte pour s'abstenir de mettre en oeuvre des décisions de gestion difficiles (par exemple pour permettre à l'OSS de s'adapter à l'évolution des besoins des clients et pour corriger les problèmes de rendement insatisfaisant). Les OSS n'ont pas réuni de données qui permettraient d'estimer l'importance de ces coûts. Or, ces données sont nécessaires pour permettre au gouvernement de mieux évaluer les coûts véritables des politiques en vigueur en matière de personnel.

En raison de leur statut, les OSS peuvent être des catalyseurs de changement de la culture, de l'attitude et de l'orientation en général; toutefois, la mise en oeuvre de ce changement peut s'étendre sur de nombreuses années. En outre, l'ampleur et l'orientation du changement sont différentes pour chaque OSS. En raison des limites imposées à la marge de manoeuvre accordée aux OSS, les chefs d'organisme se sont surtout efforcés de tirer parti davantage de la marge de manoeuvre dont ils disposaient. Aucune des stratégies couramment adoptées par les chefs d'organisme pour encourager, favoriser et gérer le changement ne s'applique exclusivement aux OSS. En fait, tous les gestionnaires de la fonction publique peuvent s'en prévaloir, bien que les organismes autres que les OSS puissent être aux prises avec des limites plus rigoureuses quant à la mesure dans laquelle ils peuvent s'en remettre à la dotation ou consacrer des ressources financières à la formation et au perfectionnement pour améliorer leurs effectifs.

Si le présent rapport met essentiellement l'accent sur de nombreuses limites imposées à l'heure actuelle aux OSS dans le domaine des ressources humaines, la plupart de ces problèmes ouvrent en fait la voie à autant d'occasions qui permettent à ces organismes d'améliorer leur rendement. Ainsi, les OSS et les agences centrales pourraient collaborer afin de définir un ensemble minimum de pouvoirs dont ces organismes ont besoin. On pourrait mettre au point des stratégies visant à réunir de meilleures données sur les coûts des activités à l'intérieur des limites en vigueur. On pourrait s'inspirer de l'expérience collective des OSS, ainsi que d'idées créatrices pour élaborer de meilleures méthodes permettant d'établir un rapprochement entre l'évaluation du rendement et les baromètres stratégiques de rendement opérationnel, de définir des méthodes nouvelles et novatrices en ce qui a trait aux nominations à un niveau déterminé, de mettre au point de meilleurs programmes de rétribution et de récompenses et, en général, d'apporter des solutions ingénieuses aux problèmes cernés.

Annexe

Statut d'employeur distinct⁷

Certains voient dans le statut d'employeur distinct (SED) une solution envisageable pour alléger les contraintes dans le secteur de la gestion des ressources humaines, ce qui permet de réaliser les objectifs de rendement. En réalité, les circonstances qui peuvent amener un organisme, quel qu'il soit, au sein de la fonction publique à songer à demander le SED sont comparables, qu'il s'agisse d'un ministère d'exécution, d'un organisme de service spécial ou d'une autre forme d'organisme. Ces organismes poursuivent tous des objectifs analogues dans leur étude des avantages et des coûts du statut d'employeur distinct. Ils veulent exercer un meilleur contrôle sur les ressources humaines et, en particulier, sur la fonction de gestion du personnel, élément très important de leurs opérations, sous l'angle des coûts, du processus de dotation ou du rendement organisationnel global. Les organismes de service spéciaux, qui mettent l'accent sur le rendement opérationnel et les résultats et qui ont, en contrepartie, une marge de manoeuvre et des pouvoirs accrus, peuvent être tentés de demander le SED. Les organismes qui exercent leurs activités selon le principe de la récupération des coûts (intégrale ou partielle) se sont également demandé s'ils pourraient mieux contrôler certains coûts grâce au statut d'employeur distinct. Il n'existe aucun rapport en particulier entre le statut d'organisme de service spécial et celui d'employeur distinct. Dans un cas comme dans l'autre, la transition est très différente.

Parmi les 22 organismes qui ont, à l'heure actuelle, le statut d'employeur distinct, seulement trois sont des OSS : le GCC, Pétrole et gaz des Indiens du Canada et l'Agence canadienne de placement de titres au détail. Ces trois organismes sont très différents pour ce qui est de leur taille, de leur évolution et de la nature de leurs activités, et chacun a ce statut pour des motifs différents. De plus, Pétrole et gaz des Indiens du Canada avait le statut d'employeur distinct avant de devenir un OSS.

La présente annexe traite des caractéristiques générales du statut d'employeur distinct et les incidences, pour les organismes, de la transition qui conduit à ce statut. La plupart des grandes constatations sont énoncées dans le tableau A.1, reproduit à la fin de cette annexe.

Qu'est-ce qu'un employeur distinct?

Les organismes qui font partie de la fonction publique sont précisés à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP). Par définition, les employeurs distincts de la fonction publique sont énumérés à la partie II de l'annexe I. Pour les autres organismes de la fonction publique, qui constituent la majorité et qui sont énumérés à la partie I de l'annexe I, le Conseil du Trésor (à titre de représentant de Sa Majesté) est l'employeur. Les pouvoirs du Conseil du Trésor (CT) sont délégués aux employeurs distincts en ce qui a trait à la gestion du personnel; par conséquent, ces employeurs sont responsables

de leur propre convention collective. Le SED peut être obtenu par décret ou en vertu d'une loi.

Les autres organismes publics, par exemple les sociétés d'État et les autres sociétés ministérielles, ne sont pas énumérés à la partie I ou II de la LRTP et relèvent automatiquement du Code canadien du travail. Ces organismes, bien qu'ils soient des employeurs différents du Conseil du Trésor, ne sont pas, par définition, considérés comme des « employeurs distincts » de la fonction publique.

Les employeurs distincts sont tous des organismes très différents, qui font appel aux pouvoirs qui leur sont délégués afin d'adapter leurs conditions d'emploi à leur situation propre. En raison de cette diversité, il n'existe pas de « modèle » particulier que l'on puisse décrire.

Les pouvoirs du Conseil du Trésor dans de vastes secteurs de la gestion du personnel sont délégués au responsable (soit le chef de l'organisme) à titre d'employeur distinct. Ainsi, en règle générale, l'organisme qui a le SED est responsable de la gestion de son personnel, y compris sa convention collective, et n'est plus tenu de respecter les politiques du Conseil du Trésor en matière de personnel (soit celles qui sont énoncées dans le Manuel de la gestion du personnel du CT). Étant donné que ces pouvoirs leur ont été délégués, les employeurs distincts continuent de relever du Conseil du Trésor et de se conformer à ses directives.

Parmi les pouvoirs délégués figurent : l'administration des heures de travail; les plans de classification; les déplacements et la réinstallation; la planification des ressources humaines; l'examen du rendement; la formation et le perfectionnement; et enfin, le réaménagement des effectifs. L'employeur distinct peut décider de continuer de mettre en oeuvre les politiques du Conseil du Trésor ou d'adopter ses propres politiques dans ces secteurs. La mesure dans laquelle l'employeur distinct adopte ou modifie les politiques du Conseil du Trésor dépend des besoins de l'organisme. Certaines politiques ne peuvent être adoptées sans être retouchées. Par exemple, selon la définition qui en est donnée dans la Directive sur le réaménagement des effectifs, l'« offre d'emploi raisonnable » est une offre d'emploi dans un secteur de la fonction publique dont le Conseil du Trésor est l'employeur. Si la Directive sur le réaménagement des effectifs de l'employeur distinct prévoit l'engagement d'offrir un emploi raisonnable, il s'agit alors de postes ailleurs au sein du même organisme.

Motifs communs justifiant la demande de statut d'employeur distinct

Bien que chaque employeur distinct ait été constitué pour des raisons propres à son contexte opérationnel, on relève certains thèmes communs au sein du groupe des employeurs distincts. Au nombre des motifs les plus répandus justifiant la demande et l'approbation du SED, figurent :

- la mission de l'organisme, qui justifie une certaine autonomie par rapport au gouvernement central (par exemple, les organismes de réglementation ou de sécurité);
- les circonstances particulières des opérations de l'organisme, dont on ne tient pas suffisamment compte dans la convention collective en vigueur (par exemple, l'horaire de travail);
- les besoins en ressources humaines propres à l'organisme, besoins qui laissent entendre qu'il faut recourir à un plan de classification ou de rémunération différent (par exemple, les compétences particulières ou les besoins du marché de la main-d'oeuvre spécialisée).

Selon le principe qui sous-tend ces motifs, on peut mieux tenir compte des caractéristiques différentes ou exceptionnelles de l'organisme en lui donnant un statut d'employeur distinct, au lieu de le soumettre aux règles et aux conditions prévues pour le secteur de la fonction publique dont le Conseil du Trésor est l'employeur.

Le plaidoyer présenté par les trois OSS ayant le statut d'employeur distinct à l'heure actuelle appartient essentiellement aux deuxième et troisième catégories ci-dessus, puisque tous deux ont eu tôt fait d'adopter leurs propres structures de classification et de rémunération pour mieux répondre à leurs besoins. Ces deux organismes pourront également transférer leurs fonctions essentielles à d'autres paliers de gouvernement ou au secteur privé.

Avantages et incidences

Marge de manoeuvre

Les employeurs distincts tirent parti de la marge de manoeuvre qui leur est offerte dans le domaine de la gestion du personnel et qui leur permet de mieux répondre aux besoins propres à leur organisme. L'organisme qui a le statut d'employeur distinct peut exercer sa marge de manoeuvre et en tirer parti dans des secteurs précis. Ainsi :

- On peut adapter un système de classification à la nature particulière des opérations de l'organisme.
- Il est possible de rationaliser la structure de la convention collective pour mieux l'adapter aux opérations de l'organisme (par exemple, en réduisant le nombre d'unités de négociation).

- On peut modifier le plan de rémunération annexé au plan de classification pour tenir compte de la politique de rémunération qui, selon l'organisme, fera le mieux état de l'importance qu'il accorde aux différents postes⁸ et qui permet de faciliter le recrutement des personnes qui ont des compétences particulières.
- L'organisme peut négocier des conditions d'emploi dans d'autres secteurs, par exemple des heures de travail, mieux adaptées à ses activités.

Or, ces avantages ne rejaillissent pas tous sur chacun des employeurs distincts. Ils dépendent plutôt de la façon dont l'organisme décide d'exercer ses pouvoirs accrus pour répondre à ses besoins opérationnels.

Incidences pour le nouvel employeur

Outre la marge de manoeuvre éventuelle que l'on peut exercer, le titre d'employeur distinct s'accompagne de plusieurs fonctions et responsabilités qui étaient auparavant assumées par le Conseil du Trésor à titre d'employeur. L'organisme doit les examiner et se demander s'il est en mesure d'assumer ces fonctions accrues de gestion du personnel et, dans le cas contraire, comment il s'y prendra pour pouvoir les exercer.

Responsabilité à l'égard de la convention collective

À titre d'employeur distinct, l'organisme se voit confier, par le Conseil du Trésor, la responsabilité de la négociation de sa propre convention collective. Le Conseil du Trésor passe en revue les conventions ainsi négociées pour s'assurer qu'elles sont conformes à cette responsabilité. L'organisme doit non seulement veiller à se doter de ressources suffisantes pour s'acquitter de cette fonction, mais aussi être prêt à assumer la responsabilité directe des conditions d'emploi qu'il négocie avec l'unité de négociation. L'employeur distinct peut être tenu responsable des conséquences de ses conventions collectives sur le rendement de l'organisme. À l'heure actuelle, le processus et la teneur de la négociation des conventions collectives, y compris la concordance possible des différentes dispositions des conventions, sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur la rémunération dans la fonction publique* (LRFP).

Élaboration de politiques de gestion du personnel

L'employeur distinct n'est plus obligé d'appliquer les politiques du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel. Il appartient à l'employeur distinct d'examiner ces politiques pour ce qui est de leur application et de leur adaptation à sa situation propre. En souscrivant à des politiques, l'employeur distinct peut adopter d'emblée une politique nouvelle ou une politique actuelle du Conseil du Trésor, modifier la politique en fonction des besoins

de l'organisme ou instituer sa propre politique. Les ressources à consacrer à l'évaluation des politiques du Conseil du Trésor et à l'élaboration des politiques nouvelles sont cependant à la charge de l'employeur distinct. En outre, si ce dernier décide d'adopter un système de classification différent de celui qu'utilise le Conseil du Trésor, l'organisme doit en supporter les frais d'élaboration et de mise en oeuvre.

Régime d'avantages sociaux

Les employeurs distincts doivent également tenir compte de la nature du régime d'avantages sociaux auquel leurs employés auront droit et, si l'organisme est syndiqué, prendre des dispositions à cet égard dans le contexte des conventions collectives.⁹

Incidences pour les employés et les agents de négociation

Les employés au service d'un organisme qui accède au SED ont un nouvel employeur qui ne participe pas à des conventions collectives conclues par les agents de négociation avec l'employeur précédent, soit le Conseil du Trésor. Par conséquent, la relation qui existe entre l'employé et l'agent de négociation prend fin avec ce changement de statut. Les agents de négociation qui veulent représenter les employés dans les négociations avec le nouvel employeur distinct peuvent demander de se faire accréditer auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP). Les modifications apportées au système de classification peuvent entraîner une rationalisation du nombre d'agents de négociation qui représentent à juste titre l'organisme, selon la décision de la CRTFP.

Incidences pour la dotation (application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique)

Un faible nombre d'employeurs distincts exercent leurs opérations de dotation conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Autrement dit, leurs opérations de dotation doivent respecter les exigences de la LEFP, du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique et des directives de la CFP. Toutefois, la CFP peut leur déléguer des pouvoirs qui leur permettent d'effectuer eux-mêmes certaines nominations.¹⁰

Les autres employeurs distincts réalisent leurs opérations de dotation conformément aux pouvoirs de nomination qui leur sont accordés dans leur loi habilitante (qui remplace en réalité les dispositions de la LEFP) et ne rendent pas compte de leurs activités de dotation à la CFP. Parallèlement, les employés de ces employeurs distincts sont considérés comme « des personnes au service de la fonction publique » pour certaines fins ayant trait à la LEFP, par exemple l'admissibilité à des concours restreints qui se déroulent conformément à la LEFP, dans les cas où ces concours s'adressent aux employés de la fonction publique.

Les employeurs distincts doivent élaborer, de concert avec le SCT, leurs propres règles et pratiques en matière de mutation. Les mutations (déplacements d'employés entre des ministères) ne peuvent avoir lieu entre un groupe professionnel auprès d'un employeur distinct en particulier et un groupe professionnel différent auprès d'un autre employeur, sauf règlement contraire adopté par la CFP. Cela réduit la mobilité des employés au service des employeurs distincts, ce qui peut constituer un obstacle quand il s'agit d'attirer des compétences.

Évaluation du statut d'employeur distinct à titre de solution pour donner suite aux préoccupations des chefs des OSS

Comme nous l'avons précisé dans notre aperçu du statut d'employeur distinct, l'organisme qui accède au SED peut s'attendre à devoir « consentir des compromis ». Plusieurs personnes qui ont participé à la transition conduisant au SED ont admis que celle-ci consiste à remplacer une série de règles par une autre, qui est cependant mise au point par l'organisme lui-même. La transition qui mène au statut d'employeur distinct n'affranchit pas automatiquement l'organisme de toutes les contraintes ou exigences auxquelles il doit se plier à titre d'employeur de la fonction publique, bien qu'elle puisse lui apporter une plus grande marge de manoeuvre dans certains secteurs de la fonction de gestion du personnel. Le SED n'est pas une « solution toute faite » pour répondre à toutes les contraintes des OSS en matière de ressources humaines et oblige à faire d'emblée des efforts considérables avant qu'on puisse récolter les avantages possibles de ce statut.

Compte tenu des contraintes, exposées au troisième chapitre, auxquelles doivent faire face les OSS, le SED peut éventuellement résoudre certaines difficultés soulevées, même s'il ne peut en aucun cas apporter une solution à tous ces problèmes. Même si le « gouvernement central » lui donne une certaine marge de manoeuvre, l'employeur distinct continue d'être encadré par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le domaine de la gestion du personnel. Le Conseil du Trésor est en effet responsable de la gestion du personnel de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et ce sont ces pouvoirs qui sont délégués à l'employeur distinct par le gouverneur en conseil. Le Conseil du Trésor surveille ces pouvoirs délégués pour veiller à ce que les politiques soient concertées au chapitre de la définition des conditions d'emploi et de la négociation des conventions collectives dans la fonction publique.

Dotation

Les employeurs distincts ne peuvent embaucher et congédier leurs employés comme bon leur semble, au même titre que tous les autres organismes de la fonction publique. En fait, bien que les organismes du secteur privé jouissent d'une certaine latitude dans leurs solutions de dotation et de congédiement, ils doivent aussi obéir, selon la loi, à certaines règles et exigences.

Dans le domaine de la dotation, les employeurs distincts n'ont pas de pouvoirs propres en matière de dotation et ne peuvent court-circuiter la CFP, à moins d'être régis par leur propre loi en remplacement de la LEFP. Sinon, les règles régissant la dotation peuvent demeurer les mêmes. On peut négocier une certaine marge de manoeuvre par rapport au ministère d'attache, puisque de nombreux pouvoirs de la Commission de la Fonction publique sont désormais délégués aux administrateurs généraux. De plus, le blocage des salaires et les promotions continuent de s'appliquer tant que la *Loi sur la rémunération dans la fonction publique* est en vigueur.

Réaménagement des effectifs

Comme nous l'avons vu auparavant, le coût des réaffectations et de l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs représente un autre aspect à l'égard duquel les OSS sont soumis à des pressions. Cette directive, qui émane du Conseil du Trésor, vise les employés pour lesquels le Conseil (à titre de représentant de l'État) est l'employeur. Il appartient aux employeurs distincts d'adopter leur propre politique en la matière afin de gérer le processus de réaménagement des effectifs selon le point de vue des obligations de l'employeur et des avantages et perspectives des employés. Ces politiques doivent s'inspirer des principes de la politique du Conseil du Trésor. Les employeurs distincts assument bien entendu le coût des réaménagements ou des réaffectations.

Il importe de faire observer que la Commission des relations de travail dans la fonction publique a décidé récemment que la création d'un employeur distinct à partir d'un ministère constitue un transfert et que, dans ce cas, les employés sont mutés dans le cadre de la Directive sur le réaménagement des effectifs.¹¹

Gestion du rendement

La gestion du rendement continue de représenter une considération importante dans tous les ministères et organismes, y compris les OSS. Bien que le SED ne puisse faire disparaître les problèmes de rendement, il peut fournir des moyens supplémentaires qui permettent de gérer le rendement dans les OSS. Les employeurs distincts peuvent instituer leurs propres mécanismes de récompenses et d'incitation pour souligner les réalisations de leurs employés, essentiellement, au-delà des limites définies dans la politique du Conseil du Trésor. Toutefois, la rémunération au rendement est toujours soumise aux limites découlant de la *Loi sur la rémunération dans la fonction publique*, qui constitue un facteur à caractère politique.

La marge de manoeuvre qui permet d'adopter une structure de classification propre à l'organisme peut éventuellement corriger certains problèmes de rétribution du rendement, en offrant des perspectives d'avancement et de perfectionnement professionnels aux employés et

en s'assurant que les niveaux de rémunération correspondent aux caractéristiques des postes. Cette structure peut constituer un outil puissant dans la gestion du rendement et des mesures d'incitation au sein d'un organisme où la rigueur d'un système de classification dresse des obstacles à l'avancement. L'élaboration d'un système de classification propre n'est pas une tâche à prendre à la légère. Il s'agit d'un processus complexe, qui peut éventuellement être laborieux; toutefois, les avantages qu'il faut rejaillir sur certains organismes justifient l'investissement qu'on y consacre.

Les employeurs distincts n'ont pas du tout d'autonomie complète. Si l'employeur distinct souhaite adopter ou modifier considérablement des politiques sur le personnel ou retoucher des politiques sur la rémunération, il doit consulter le Conseil du Trésor. Dans le cadre de la convention collective, l'employeur distinct doit mener ses négociations conformément aux demandes de mandat approuvées par le président du Conseil du Trésor au nom du Conseil. L'employeur distinct fait toujours partie de la fonction publique et, à ce titre, il doit exercer ses activités dans le cadre de ce contexte et des politiques applicables, par exemple les lois sur l'équité en matière d'emploi et sur les langues officielles. Comme nous l'avons vu auparavant, l'employeur distinct exerce ses activités dans le contexte de la LEFP et du régime d'emploi de la fonction publique, à moins d'en être expressément exclu.

Suggestions découlant de l'expérience vécue par les OSS

L'expérience vécue par les OSS qui ont le SED n'est pas très vaste à ce jour. Les trois organismes qui ont le statut d'employeur distinct sont très différents et ont accédé à ce statut par des moyens également différents. Pétrole et gaz des Indiens du Canada était un employeur distinct avant de devenir effectivement un OSS. Il s'agit d'un organisme relativement nouveau et modeste, qui comprend 67 équivalents du travail à temps plein (ÉTP), essentiellement des professionnels. Par ailleurs, le GCC a plus de 1 000 ÉTP, dont la plupart se consacrent à la production, et était plutôt implanté dans la collectivité de la fonction publique. Il a accédé au statut d'employeur distinct plusieurs années après avoir été désigné OSS, bien qu'il ait annoncé ses intentions en ce sens dès le début. La transition de cet organisme plus important et ancien vers le statut d'employeur distinct a été beaucoup plus complexe. Les observations générales ci-après portent sur le processus pratique de transition pour les OSS et peut intéresser les organismes qui songent au SED.

La transition qui conduit au statut d'OSS et au SED fait intervenir une évolution de la culture de l'organisme. Les chefs des OSS et les agences centrales conseillent de ne pas mettre en oeuvre ce double changement en même temps, puisque les pressions exercées sur les ressources internes peuvent être excessives. Dans la plupart des cas, le statut d'OSS doit constituer la première priorité. Toutefois, il est opportun d'annoncer l'intention de demander le statut d'employeur distinct à une date ultérieure dans la charte constitutive et de le préciser dans la présentation au Conseil du Trésor, non pas pour demander l'approbation ou

l'autorisation de réaliser cette intention, mais plutôt de la faire connaître et d'étayer en quelque sorte une demande ultérieure en ce sens.

Il est essentiel de compter sur l'appui de la haute direction du ministère d'attache dès le début dans l'élaboration de la demande de statut d'employeur distinct. Il faut également s'assurer de l'appui des représentants de la CFP et du Secrétariat du Conseil du Trésor et discuter de ces projets avec eux. (Même si l'approbation officielle de la CFP n'est pas nécessaire, son appui peut être très utile.)

Les préparatifs qui permettent de constituer le dossier de la demande de statut d'employeur distinct pour la présentation au Conseil du Trésor peuvent prendre jusqu'à un an. Ils consistent notamment à mettre au point un plan de classification, à prévoir une structure pour la négociation des conventions collectives nécessaires et, en général, à définir les modalités selon lesquelles l'organisme s'acquittera de ses responsabilités nouvelles. Tous ces éléments d'information conduiront à la présentation au Conseil du Trésor.

Il peut s'avérer nécessaire de compter un autre délai de six mois pour mettre effectivement au point la nouvelle structure de classification, si on souhaite en adopter une. En prenant des dispositions pour que le nouveau plan de classification et le plan de rémunération correspondant entrent en vigueur à la date à laquelle l'organisme accède au statut d'employeur distinct, on facilitera les audiences ultérieures sur l'accréditation. Parce que la Directive sur le réaménagement des effectifs peut s'appliquer, il sera peut-être sage de fixer la date d'entrée en vigueur du SED six mois après la date du décret sur le nouveau statut, ce qui permettra de synchroniser le processus avec le délai de préavis prescrit dans la Directive sur le réaménagement des effectifs.

Les OSS financés grâce à des crédits auront peut-être besoin de fonds supplémentaires pour réaliser la transition qui conduit au SED, de même que pour s'acquitter de leurs responsabilités désormais accrues. Compte tenu du présent contexte, il serait difficile d'obtenir ces fonds par voie de crédits; on envisagerait plutôt le recouvrement des coûts comme mode de financement. Généralement, les employeurs distincts devront se doter d'agents qui se consacrent exclusivement à la gestion du personnel, pour s'occuper des fonctions supplémentaires qui reviennent à l'organisme. La gestion de la transition et de la mise en oeuvre du SED serait plus facile pour les organismes déjà dotés de leur propre groupe affecté exclusivement à la gestion du personnel. L'organisme doit également se préparer à de longues négociations avec les syndicats, qui pourraient penser que tout ce processus est un travail de compression et constitue en fait une menace pour eux et les conventions collectives en vigueur. Les syndicats pourraient également exprimer certaines oppositions.

Les employeurs distincts ont fait savoir qu'ils s'attendent à des réductions de coûts après la période initiale d'implantation de la nouvelle culture organisationnelle découlant du

SED. Toutefois, les employeurs distincts engagent effectivement des coûts supplémentaires permanents que n'assument pas les organismes dans les cas où le Conseil du Trésor est l'employeur. Il n'existe aucune donnée comparative sur les coûts engagés avant et après la transition qui mène au SED pour permettre de savoir si la transition s'accompagne réellement de réductions générales de coûts.

Tableau A.1
Exemples de changements entraînés par le statut d'employeur distinct (ED)

	CT à titre d'employeur (situation actuelle)	Employeur distinct
Définition de l'employeur	Organismes énumérés à l'annexe I de la partie I de la LRFP.	Organismes énumérés à l'annexe I de la partie II de la LRFP. Statut d'ED accordé par décret ou en vertu d'une loi.
Cadre législatif	Loi sur les relations de travail dans la fonction publique régissant les relations de travail, les conventions collectives, l'accréditation, et ainsi de suite.	Aucun changement.
	Loi sur l'emploi dans la fonction publique régissant les nominations dans la fonction publique par la CFP.	Aucun changement, à moins que la loi de l'employeur distinct l'exclue de la LEFP.
	Loi sur la gestion des finances publiques régissant la gestion des rapports financiers et administratifs.	Aucun changement.
	Lois et directives générales du gouvernement régissant, entre autres, l'équité en matière d'emploi et les langues officielles.	Aucun changement.
	Loi sur l' austérité salariale du gouvernement (LRFP), régissant les augmentations de salaires et d'échelon de rémunération.	Le décret ayant pour effet d'ajouter l'ED à la liste de la LRFP n'entraîne aucun changement.
Politiques et directives	Politiques du CT en matière de finances, d'administration et de marchés.	Aucun changement.
	Politiques de gestion du personnel du CT (énoncées dans le Manuel de la gestion du personnel) régissant, entre autres, les voyages, la formation, les conditions d'emploi et le réaménagement des effectifs.	Ces politiques (y compris la Directive sur le réaménagement des effectifs) ne s'appliquent pas automatiquement. L'ED peut adopter les politiques du Conseil du Trésor ou définir ses propres politiques, en consultant le SCT et les syndicats.
Système de classification	Mis au point par le CT.	L'ED peut mettre au point son propre système.
Conventions collectives	Le CT négocie les conventions collectives.	L'ED doit s'occuper de ses propres négociations, sous réserve du mandat du CT et de la LRFP.
Régime d'avantages sociaux	Négocié par le CT, sous réserve de la Loi sur l'austérité salariale.	L'ED peut négocier son propre régime d'avantages sociaux, sous réserve de la Loi sur l'austérité salariale.
Mobilité des employés	Les employés peuvent participer aux concours dans la fonction publique.	Aucun changement.
	Les politiques du CT en matière de mutation facilitent le déplacement des employés entre les ministères.	La mobilité des employés par mutation peut être limitée par les différents systèmes de classification.
	Les listes de présentation des bénéficiaires de priorité régissent les nominations soumises à la présentation de candidats à partir de la liste des bénéficiaires de priorité de la CFP et du placement des fonctionnaires excédentaires inscrits sur cette liste.	Les ED peuvent, en vertu de la LEFP, inscrire des employés sur cette liste.

Notes

1. Section de Service correctionnel Canada, qui offre des services de formation professionnelle et connexes afin d'aider les contrevenants à se trouver un emploi après leur libération.
2. Le document d'accompagnement intitulé *Organismes de service spéciaux : Autonomie, responsabilité et mesure du rendement* renferme, au sujet du rôle de la charte, plus de détails que le présent document. Un deuxième document, intitulé *Organismes de service spéciaux : Plans d'entreprise et rapports annuels*, expose le rôle théorique et effectif de ces deux documents dans la gestion des OSS.
3. Environ la moitié des OSS actuels relève de sous-ministres et l'autre moitié, de sous-ministres adjoints (SMA). Par souci de simplicité, nous avons indiqué, dans l'ensemble de ce document, que l'OSS relève du SM; il faut toutefois entendre par là que l'OSS relève du SM ou SMA, selon le cas. Les rapports entre les OSS et leur ministère d'attache sont décrits plus en détail dans un autre document de travail intitulé *Organismes de service spéciaux : Questions pour les ministères d'attache et les agences centrales*.
4. Trosa, Sylvia. « *Next Steps : Moving On: An Examination of the Progress to Date of Next Steps Reform against a Background of Recommendations made in the Fraser Report (1991)* » (février 1994).
5. Si ce genre d'information n'existe pas, c'est notamment parce que personne n'a demandé aux OSS de l'obtenir. Un document d'accompagnement intitulé *Organismes de service spéciaux : Vérification et évaluation* porte sur la nature des données que les OSS devraient dorénavant réunir pour permettre d'évaluer leur progression.
6. Voir le rapport d'étape intitulé *Rapport d'étape sur les Organismes de service spéciaux*.
7. Cette annexe a été rédigée par Jane Newcombe et Margaret Strycio, d'après le document d'accompagnement intitulé *Statut d'employeur distinct : Considérations préliminaires*, qui porte plus précisément sur la question du statut d'employeur distinct. Ce document a été mis au point par Conseils et Vérification Canada, en collaboration avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. On peut s'en procurer des exemplaires auprès de Conseils et Vérification Canada. Les lecteurs qui voudraient approfondir la notion de statut d'employeur distinct sont invités à consulter ce document, qui inclut une liste des employeurs distincts, les idées fausses les plus répandus et le processus de transition qui conduit à ce statut.

8. Il convient de noter qu'au moment où ce rapport a été rédigé, il n'était pas possible de modifier le plan de rémunération, tant que la *Loi sur la rémunération dans la fonction publique* continue d'être en vigueur (soit le blocage actuel des salaires) et s'applique aux employeurs distincts. Bien que cette loi ne s'applique qu'aux employeurs énumérés dans l'annexe de ladite loi, tous les nouveaux employeurs distincts seraient sans doute ajoutés à cette annexe par décret.
9. L'employeur peut à son gré décider de s'affilier au Conseil national mixte et, à ce titre, il peut décider d'adopter les directives du Conseil à titre d'employeur participant. Il convient de noter qu'en prenant cette décision, les politiques s'appliquent dans le contexte propre de l'employeur.
10. Ces pouvoirs sont généralement octroyés à l'administrateur général au nom de l'employeur distinct. Toutefois, des pouvoirs peuvent être délégués au chef de l'organisme si celui-ci est réputé être un administrateur général selon la CFP ou en vertu de la LEFP.
11. Au moment d'écrire ces lignes, le Conseil du Trésor n'avait pas encore décidé d'en appeler ou non de cette décision.

VOTRE POINT DE VUE A DE L'IMPORTANCE . . .

Le CCG est heureux que vous ayez obtenu un exemplaire de cette publication et espère que celle-ci a répondu à vos attentes. Nous aimerions que vous répondiez aux questions suivantes et que vous nous transmettiez, le cas échéant, vos observations afin que nous puissions évaluer l'intérêt et l'utilité de ce document et mieux planifier dans l'avenir nos activités en matière de publication.

Faites-nous part de votre réaction à l'égard des énoncés suivants en encerclant le chiffre approprié.

1 <i>Pas d'accord du tout</i>	2 <i>Pas d'accord</i>	3 <i>Pas tout à fait d'accord</i>	4 <i>Passablement d'accord</i>	5 <i>D'accord</i>	6 <i>Tout à fait d'accord</i>			
Cette publication m'a permis d'obtenir des perceptions et des informations utiles.			1	2	3	4	5	6
La longueur et le mode de présentation de la publication sont appropriés.			1	2	3	4	5	6
Cette publication m'a fourni de nouvelles optiques utiles sur la nature du gouvernement contemporain et le contexte dans lequel il évolue.			1	2	3	4	5	6
m'aide à comprendre les défis auxquels la fonction publique est actuellement confrontée ou pourrait être confrontée dans l'avenir.			1	2	3	4	5	6
influera sur mon comportement et mes pratiques de gestion/leadership.			1	2	3	4	5	6
Autres observations			(Si vous avez besoin de plus d'espace pour vos observations, vous pouvez les écrire au verso.)					

Données personnelles : Soyez assuré que nous demandons les questions suivantes uniquement afin que notre base de données soit plus complète. Répondez en utilisant le chiffre approprié.

1. Âge	2. Années dans la fonction publique	3. Votre groupe et niveau	4. Non-fonctionnaire canadien	5. Sexe
1 _____ 25 - 30 2 _____ 31 - 35 3 _____ 36 - 40 4 _____ 41 - 45 5 _____ 46 - 50 6 _____ 51 - 55 7 _____ 56 - 60 8 _____ 61 - 65	1 _____ 0 - 5 2 _____ 6 - 10 3 _____ 11 - 15 4 _____ 16 - 20 5 _____ 21 - 25 6 _____ 26 - 30 7 _____ 31 - 35	1__ SM/SM associé 2__ SMA (EX 4 et 5) 3__ EX (1 à 3) 4__ EX niveau équivalent 5__ EX moins 1 6__ EX moins 2 7__ Autre	1__ Autre fonctionnaire 2__ Université/collège 3__ ONG 4__ Autre 5__ Autre pays	1__ Homme 2__ Femme

Lisez-vous les publications du CCG à intervalles réguliers? *Oui Non*

Avez-vous présenté vous-même une demande pour obtenir un exemplaire de cette publication? *Oui Non*

Comment avez-vous entendu parler de cette publication?

- d'un collègue
 dans une autre publication du CCG
 autre (précisez ci-dessous)
- _____

Si vous aimeriez que notre liste de publications contienne des publications portant sur d'autres sujets, veuillez indiquer ici quels sont ces sujets.

Veuillez nous faire parvenir vos observations aux coordonnées au verso.

Veillez faire parvenir vos observations au :

*Groupe de la recherche
Centre canadien de gestion
C.P. 420, succursale «A»
373, promenade Sussex, 4^{ième} étage
Aile B, Campus De La Salle
Ottawa (Ontario)
K1N 8V4
N° de téléphone : (613) 947-3682
N° de télécopieur : (613) 995-0286*

Autres observations (suite)

Publications du CCG en gestion publique

Numéro :

Les conférences John L. Manion

- P66F La Conférence John L. Manion 1996
Le déclin de la société civile : pourquoi? Et après? *Robert D. Putnam* (à paraître)
- P56F La Conférence John L. Manion 1995
Pour s'adapter : tourner en rond...mais dans la bonne direction, *Pierre De Celles*, 1995/08
- P36F La Conférence John L. Manion 1994
Mondialisation, gouvernement et compétitivité, *Nancy J. Adler*, 1994/08
- P20F La Conférence John L. Manion 1993
Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique, *Marcel Massé*, 1993/04
- P11F La Conférence John L. Manion 1992
Le gouvernement à l'ère du postmodernisme, *Richard D. French*, 1992/05
- P2F La Conférence John L. Manion 1991
La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la fonction publique canadienne, *J.E. Hodgetts*, 1991/03

Les conférences Jean Edmonds : les femmes et le monde du travail

- P65F La Conférence Jean Edmonds 1996
La voie de l'égalité entre les sexes : progrès réalisés et défis à venir, *Jocelyne Bourgon*, 1996/06
- P50F La Conférence Jean Edmonds 1995
«C'est maintenant le tour des femmes», *Arthur Kroeger*, 1995/05
- P41F La Conférence Jean Edmonds 1994
L'égalité, les droits de la personne et les femmes, *Rosalie Silberman Abella*, 1994/10

L'éthique et les valeurs

- P63F L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, *Kenneth Kernaghan*, 1996/06
- P49F Vaincre les vicissitudes par la fermeté de ses convictions
La gestion et le perfectionnement des services correctionnels :
une approche stratégique fondée sur les valeurs, *Ole Ingstrup*, 1995/03
- P37F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Les valeurs dans la fonction publique, *D.B. Dewar, J.L. Manion, Kenneth Kernaghan*, 1994/06

L'équité et la diversité

- Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale,
Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins, 1994/10
- P39F – Version intégrale
P40F – Résumé

Négociation et gestion des conflits

- P38F La négociation : redéfinir le succès, *Joseph Stanford, 1994/06*

Apprentissage et perfectionnement des cadres

- P46F La révolution stratégique au niveau du perfectionnement des cadres : qu'est-ce que cela signifie pour vous et votre organisme?, *Ole Ingstrup, 1995/02*

- L'apprentissage permanent : un rapport du CCG, 1994/05
- P34F – Version intégrale
P35F – Résumé

- Le leadership dans un monde en évolution : le développement du potentiel directorial,
Peter Larson, Robert Mingie, 1992/10
- P24F – Rapport détaillé
P17F – Points saillants

- P6F L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique, *R. Bruce Dodge, 1991/06*

La gouvernance dans un environnement en évolution

- P67F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique, *I. Clark, O. Ingstrup, B. Dewar, L. Goulet, J. Davis, M. Keating, J. Côté-O'Hara* (à paraître)

- P64F La gestion publique dans le nouveau millénaire : à quel point réduire la présence gouvernementale?
Arthur Kroeger, 1996/04

- Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique,
Christopher Pollitt
- P53F – Rapport détaillé, 1995/07
P59F – Points saillants, 1995/10

- P52F La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation, *B. Guy Peters, Donald J. Savoie, 1995/07*

- P47F Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités, *Ole Ingstrup, 1995/03*

- P45F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Repenser le gouvernement, *Harry Rogers, David Dodge, Gilles Paquet, Judith Maxwell, 1994/12*

- P31F La fonction publique, l'état en transition et la fonction gouvernementale,
B. Guy Peters, 1993/12 (Réimprimé 1995/03)

- Mondialisation et gestion publique, *Donald J. Savoie*
 P30F – Version intégrale, 1993/12 (Réimprimé 1995/02)
 P44F – Résumé, 1994/11

- P29F Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la Commission Gore,
B. Guy Peters, Donald J. Savoie, 1993/11

Les politiques et la gouvernance

- P62F La capacity des pouvoirs publics d'élaborer des politiques, *B. Guy Peters*, 1996/06
- P60F Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque, *Jocelyne Bourgon, et al*, 1996/01
- P58F Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques, *John C. Tait, Mel Cappe*, 1995/10

Les sous-ministres et la gestion stratégique

- P32F Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique, *Micheline Plasse*, 1994/04
- P23F Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre, *Frank Swift*, 1993/11
- P22F La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec, *Mohamed Charih, Michel Paquin*, 1993/11

Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle, *A.W. Johnson*

- P21F – Version intégrale, 1993/05 (Réimprimé 1994/12)
 P28F – Résumé, 1993/05

Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1993/03

- P19F – Version intégrale
 P27F – Résumé

- P7F L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1991/07

Le processus consultatif

- P42F Gérer une commission royale : un modèle de planification et d'organisation découlant de l'expérience de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Janet R. Smith, R. Anne Patterson*, 1994/10
- P15F Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique, *Peter Harrison*, 1992/06
- P14F La consultation : lorsque le but est de prendre de bonnes décisions, *R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson*, 1992/06

58 / PROBLÈMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

- P10F Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif, *Wendy Porteous*, 1992/03
- P9E1 A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal
P9E2 Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here, *Hajo Versteeg*, 1992/03 [Résumé en français]
P9E1 Volume 1. General Principles for Decision Makers
P9E2 Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants
- P8F Les gestionnaires du secteur public et les milieux d'orientation : apprendre à relever de nouveaux défis, *Evert A. Lindquist*, 1991/09

Service et qualité

- P25F Des principes aux résultats : l'amélioration de la qualité du service au sein des organismes du secteur public, *Tim Plumptre, Donald Hall*, 1993/10
- Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni, *G. Bruce Doern*, 1992/12
P18F – Version intégrale
P26F – Résumé

La restructuration et l'amélioration des processus

- P51F La réingénierie dans la fonction publique : promesse ou danger?, *Ole Ingstrup*, 1995/04

La dimension humaine de la gestion

- P43F La rétroaction ascendante à la fonction publique, *Sharon Varette, Eric Phillips-Beaudan*, 1994/11

Gérer l'évolution de l'organisation

- P48F Relever le défi : gérer le changement dans les années quatre-vingt-dix, *David Shepherdson*, 1995/04
- P16E Managing Public Sector Divestment, *Taïeb Hafsi, Jan J. Jørgensen*, 1992/06 [Résumé en français]
- P13F Un bon départ : la mise en oeuvre de la TPS par Revenu Canada, Douanes et Accise, *Mike Smith*, 1992
- P5F Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux, *Livre écrit par les membres du personnel et les détenus du Service correctionnel du Canada*, 1991
- P4E Innovation in the Public Service, *James Iain Gow*, 1991/03 [Résumé en français]

Organismes de service spéciaux

- P73F Comités consultatifs de gestion, *Jane Newcombe*, 1996/09
- P72F Vérification et évaluation, *Michael Thomas*, 1996/09
- P71F Marketing, *John Dingwall* (à paraître)
- P70F Problèmes de gestion des ressources humaines, *Betty Rogers*, 1996/09

- P69F Aspects financiers, *John Dingwall* (à paraître)
- P68F Plans d'entreprise et rapports annuels, *Doreen Wilson*, 1996/09
- P61F Questions pour les ministères d'attache et les agences centrales, *Alti Rodal*, 1996/04
- P57F Autonomie, responsabilité et mesure du rendement, *J. David Wright*, 1995/10
- Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux, *J. David Wright, Graeme Waymark*
- P54F – Version intégrale, 1995/08
- P55F – Résumé, 1995/08

Historique des organismes

- P33F Le Centre canadien de gestion : les premières années, *John Hunter*, 1994/05
- P3E A History of the Patented Medicines Prices Review Board: The Early Years, *Eric A. Milligan*, 1991/03

Autres publications

- P12E The Accountability of Mixed Corporations, *Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq*, 1992/05 [Résumé en français]
- P1F Comment préparer et présenter des séances et des cahiers d'information de qualité supérieure, *Roderick G. Quiney*, 1991/02

BON DE COMMANDE

On peut obtenir les publications et discours en s'adressant au :

Services corporatifs
 Centre canadien de gestion
 373 promenade Sussex
 Campus De La Salle, aile B
 Case postale 420, succursale «A»
 Ottawa (Ontario)
 K1N 8V4

N° de téléphone : (613) 943-8370
 N° de télécopieur : (613) 995-0331

N°	Q ^{té}	N°	Q ^{té}	N°	Q ^{té}	N°	Q ^{té}

NOM ET ADRESSE

N° de téléphone : _____