



Commission de la fonction publique  
du Canada

Public Service Commission  
of Canada

# Vérification des nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX)

Rapport de la Commission de  
la fonction publique du Canada

Octobre 2006



Canada

Commission de la fonction publique du Canada  
300, avenue Laurier Ouest  
Ottawa (Ontario) K1A 0M7  
Canada

Renseignements : 613-992-9562  
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web à l'adresse  
suivante : [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca)

N° de catalogue : SC3-118/2006  
ISBN 0-662-49496-2

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission  
de la fonction publique du Canada, 2006



# **Vérification des nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX)**

Rapport de la Commission de  
la fonction publique du Canada

**Octobre 2006**

*Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification de la Commission de la fonction publique du Canada.*

# Table des matières

<b>Sommaire</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	5
Le modèle de délégation .....	6
Objet de la vérification .....	7
<b>Observations</b> .....	9
Les documents justificatifs ne donnent aucune assurance de la conformité aux exigences de la <i>Loi</i> et des lignes directrices .....	9
La justification de la sélection de la personne nommée par intérim était rarement documentée .....	10
Des zones de sélection restreintes portent atteinte aux valeurs de dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence .....	11
Près de la moitié des nominations intérimaires à des postes de EX, faites sans concours, visaient des postes vacants .....	12
Analyse des nominations intérimaires et des promotions subséquentes réalisée par la CFP .....	13
Aucun dossier de dotation relatif à un processus sans concours ne contenait suffisamment de renseignements prouvant la tenue d'une évaluation .....	14
Les deux tiers des dossiers utilisés pour les processus de concours ne contenaient pas les renseignements requis concernant l'évaluation .....	15
Le droit d'appel n'a pas été communiqué dans 44 p. cent des dossiers relatifs aux processus sans concours .....	15
Autres documents requis manquants .....	16
Inefficacité des cadres de gestion de la dotation .....	17
Absence de plans de ressources humaines concernant les nominations intérimaires à des postes de EX dans la plupart des organisations visées .....	17
Considérations quant à l'initiative Faire Place au Changement .....	19
Les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairement définis relativement aux nominations intérimaires à des postes de EX .....	20
Les nominations intérimaires à des postes de EX n'ont fait l'objet d'aucune surveillance. ....	22

La gestion des nominations intérimaires à des postes de EX en vertu de la nouvelle LEFP .....	23
Autres éléments .....	26
<b>Conclusion</b> .....	27
<b>Réponse d'ensemble des ministères sélectionnés</b> .....	27
<b>À propos de la vérification</b> .....	28

## Sommaire

1. Les cadres de direction sont les leaders de la fonction publique fédérale et il est impératif que les nominations faites à ce groupe, y compris les nominations intérimaires, soient irréprochables et respectent le principe du mérite et les valeurs en dotation. Il revient aux administrateurs généraux et administratrices générales ainsi qu'à ceux et celles à qui ils ont subdélégué les pouvoirs de prendre des décisions de dotation, de veiller à ce que les cadres de direction possèdent les qualités et les compétences en leadership requises pour diriger un effectif compétent, impartial et représentatif.
2. Une analyse des nominations intérimaires faites à la fonction publique fédérale ainsi que des promotions subséquentes, menée récemment par la Commission de la fonction publique (CFP), vient confirmer l'importance des décisions de sélection visant les nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX). Deux constatations se révèlent particulièrement pertinentes. Ainsi, l'analyse signale que, dans le cas des membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, sauf le groupe des femmes, la possibilité d'obtenir une nomination intérimaire est beaucoup plus faible que pour les fonctionnaires en général. En outre, selon l'analyse, 38 p. cent des nominations intérimaires à des postes de EX ont donné lieu à une promotion au cours des quatre mois suivant la période de nomination intérimaire.
3. Notre vérification avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure les décisions de nomination intérimaire à des postes de EX respectaient le principe du mérite énoncé dans l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), les lois, les règlements et les lignes directrices connexes ainsi que les valeurs en dotation, tel qu'il est précisé dans les ententes ministérielles concernant la délégation des pouvoirs et responsabilités de dotation conclues entre les administrateurs généraux et administratrices générales et la CFP. Elle visait également à évaluer l'efficacité des cadres ministériels de gestion de la dotation régissant les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois. La vérification a porté sur les nominations intérimaires à des postes de EX faites dans sept ministères ciblés au cours des exercices financiers 2002-2003 et 2003-2004.
4. Nous avons examiné 89 dossiers de dotation visant des nominations intérimaires à des postes de EX faites avec ou sans concours, ce qui représentait environ 40 p. cent du nombre total de nominations intérimaires à des postes de EX faites dans les sept ministères au cours de la période visée. Nous avons constaté que les gestionnaires d'embauche utilisaient régulièrement les processus sans concours afin d'accélérer l'exécution de nominations intérimaires à des postes de EX. Lorsque les gestionnaires d'embauche ne prennent en compte qu'une seule candidature en vue de doter un poste de façon intérimaire, nous nous attendions à ce qu'ils fournissent une justification acceptable à l'appui de leur décision. Des 80 dossiers relatifs à des processus sans concours que nous avons étudiés, 73 d'entre eux (ou 91 p. cent) ne contenaient aucune justification de la nomination de la personne visée. De plus, aucun des 80 dossiers de nomination sans concours ne contenait suffisamment d'information indiquant que le candidat ou la candidate en question avait fait l'objet d'une évaluation complète au regard de l'énoncé de qualités.

5. Parmi les dossiers examinés, neuf concernaient des nominations intérimaires à des postes de EX faites par voie de concours. Nous avons constaté que les deux tiers de ces dossiers ne contenaient pas suffisamment de renseignements permettant de déterminer que ces nominations étaient conformes aux exigences de la *Loi* et des lignes directrices pertinentes.
6. Nous nous attendions à ce que des cadres de gestion efficaces soient en vigueur pour régir les processus relatifs aux nominations intérimaires à des postes de EX. Or, nous avons constaté des lacunes sur le plan de la planification et l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis. Nous avons également relevé une absence de mécanismes de surveillance et d'établissement de rapports malgré le nombre accru de nominations intérimaires à des postes de EX.
7. En vertu de la nouvelle LEFP, entrée en vigueur en décembre 2005, les administratrices générales et administrateurs généraux, investis des pouvoirs délégués de dotation, doivent rendre compte de toutes les nominations, y compris les nominations intérimaires à des postes de EX. De plus, il est prévu que ces personnes établissent des plans de ressources humaines, surveillent le système et les pratiques de dotation de leur organisation et en fassent rapport. Les rôles et les responsabilités doivent être définis clairement par écrit dans un instrument de subdélégation. Les décisions de nomination doivent être documentées correctement de manière à prouver que le principe du mérite, les valeurs de dotation, la *Loi*, le règlement et les lignes directrices ont été respectés. Nous croyons que la mise en œuvre de ces mesures par les administrateurs généraux et administratrices générales leur permettra de s'acquitter de leurs engagements liés au maintien de l'intégrité du système de nomination pris en vertu de leurs ententes de délégation.

## Introduction

8. Au mois de mars 2004, il y avait environ 3 800 cadres de direction sur un effectif total de 170 000 personnes oeuvrant au sein de la fonction publique fédérale. Selon l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), les administrateurs généraux et administratrices générales devaient veiller à ce que les nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX) soient fondées sur le mérite et l'impartialité, et qu'elles soient faites de manière juste, équitable et transparente. Cette responsabilité s'appliquait aux nominations faites pour doter des postes de façon intérimaire pour une période de plus de quatre mois, lorsque le poste permanent de la personne visée par cette nomination était d'un niveau inférieur à celui de EX (c.-à-d. un groupe de relève), ou de plus de six mois, lorsque le poste permanent de la personne visée était de niveau EX.
9. Par « nomination intérimaire », on entend l'affectation temporaire d'un ou d'une fonctionnaire aux fonctions d'un poste de niveau supérieur, dans le cas où l'exercice de ces fonctions aurait constitué une promotion si cette personne avait été nommée au poste visé.
10. Au cours de l'exercice 2003-2004, les nominations intérimaires de plus de quatre mois ont constitué 18 p. cent des nominations faites dans tous les groupes professionnels de la fonction publique fédérale. Les nominations intérimaires de plus de quatre mois représentaient 30 p. cent de tous les types de nominations à des postes de EX en 2002-2003, et 33 p. cent en 2003-2004 (pièce 1).

### Pièce 1 : Nominations externes et internes au groupe EX, par type

Exercice	Nominations à la fonction publique		Promotions		Déplacements latéraux et régressifs		Intérimats externes et internes au groupe EX		TOTAL	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>2002-2003</b>	84	5 %	709	40 %	442	25 %	530	30 %	1 765	100 %
<b>2003-2004</b>	76	4 %	599	35 %	482	28 %	572	33 %	1 729	100 %

Source : Rapports annuel de la CFP, Commission de la fonction publique du Canada.

11. Au cours de l'exercice financier 2005-2006, le pourcentage de nominations intérimaires de plus de quatre mois à des postes de EX s'est élevé à 37 p. cent.
12. Lorsqu'elle a décidé d'effectuer la vérification des nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, effectuées dans un groupe donné de ministères assujettis à l'ancienne LEFP, la Commission de la fonction publique (CFP) était préoccupée par le fait que ces nominations ne respectaient pas les conditions relatives aux pouvoirs délégués à cet effet.

13. La CFP était également préoccupée par les résultats d'une étude réalisée en 2001 par l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la Fonction publique du Canada (APEX) et portant sur les obstacles et les possibilités dans le groupe EX. Selon cette étude, 42 p. cent des personnes interrogées estimaient que les fonctionnaires qui occupaient un poste intérimaire pendant une longue période bénéficiaient d'un avantage certain dans le cadre d'un concours visant ce poste.
14. Les représentants et représentantes de l'APEX ont fait remarquer qu'une personne qui occupe de façon intérimaire un poste EX pendant une longue période risque de croire que le poste lui revient de droit, et qu'elle pourrait avoir de la difficulté à accepter la nomination ultérieure d'une autre personne au poste permanent.

## Le modèle de délégation

15. En vertu de la LEFP, la CFP a le pouvoir de faire des nominations à la, ou au sein de, la fonction publique. En outre, la LEFP habilite la CFP à déléguer ce pouvoir aux administrateurs généraux et administratrices générales. La CFP a délégué à ces personnes le pouvoir d'effectuer des nominations intérimaires externes et internes au groupe EX, tant en vertu de l'ancienne LEFP que de la nouvelle, laquelle est entrée en vigueur en décembre 2005.
16. Aux termes de l'ancienne LEFP, la CFP déléguait ses pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux et administratrices générales au moyen d'une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD). En signant une telle entente, les administrateurs généraux et administratrices générales acceptaient les pouvoirs, les obligations et les responsabilités liés à l'entente et s'engageaient à respecter les valeurs, les attentes ainsi que les obligations prévues par la loi touchant la responsabilisation en matière de dotation.
17. Dans le cadre de la nouvelle LEFP, les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) ont été remplacées par l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN). Il s'agit d'un document qui précise les pouvoirs de nomination et les pouvoirs connexes qui sont délégués, les pouvoirs qui peuvent être subdélégués, les conditions de la délégation et la façon dont les administrateurs généraux et administratrices générales devront en rendre compte. Tout comme dans le cas des ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD), en signant l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), les administratrices générales et administrateurs généraux conviennent de respecter les exigences de la LEFP, du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* et des lignes directrices en matière de nomination de la CFP.

## Objet de la vérification

18. Les objectifs de la vérification étaient les suivants :
  - déterminer dans quelle mesure les décisions relatives aux nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX) prises dans les ministères et organismes ciblés respectaient le principe du mérite de l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les lois, les règlements et les lignes directrices connexes, ainsi que les valeurs de dotation, tels qu'ils sont énoncés dans les ententes ministérielles concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) conclues entre les administrateurs généraux et administratrices générales et la CFP;
  - évaluer l'efficacité des cadres ministériels de gestion de la dotation régissant les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.
19. La vérification a porté sur les nominations intérimaires à des postes de EX faites au cours des exercices 2002-2003 et 2003-2004. Elle ne visait pas les nominations intérimaires externes de quatre mois ou moins au groupe EX, et internes de six mois ou moins.
20. Selon l'ancien *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), les dispositions relatives au principe du mérite et aux droits d'appel ne s'appliquaient pas aux nominations intérimaires externes de quatre mois ou moins à des postes de EX. En outre, les nominations intérimaires internes de six mois ou moins à des postes de EX étaient exemptées de l'application du principe du mérite. Qui plus est, toute nomination interne au groupe EX, y compris les nominations intérimaires, était soustraite à l'application des dispositions relatives aux droits d'appel.
21. Sept organisations fédérales ont été sélectionnées aux fins de la vérification :
  - Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC);
  - Ministère des Finances;
  - Ministère de la Défense nationale;
  - Affaires indiennes et du Nord Canada;
  - Ressources naturelles Canada;
  - Transports Canada;
  - Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).

L'objet de la vérification est de traiter de questions d'intérêt général et non d'organisations spécifiques. En conséquence, chaque observation ne s'applique pas nécessairement à chaque organisation.

22. Pour effectuer la sélection de ces organisations, nous avons tenu compte de la taille de l'effectif, de la structure (centralisée ou décentralisée), de la démographie et du mandat. L'effectif EX dans les ministères choisis représentait environ 22 p. cent de l'effectif EX dans l'ensemble de la fonction publique fédérale au 31 mars 2004.

23. Nous nous sommes également penchés sur la situation au Commissariat aux langues officielles et à Statistique Canada. Bien qu'aucune de ces organisations n'ait effectué de nominations intérimaires à des postes de EX pendant la période visée par la vérification, nous les avons intégrées à notre sélection afin de déterminer si elles géraient leur effectif cadre d'une manière différente de celle des sept autres ministères.
24. Nous avons étudié 89 nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, faites avec ou sans concours (**pièce 2**). Cela représentait environ 40 p. cent du nombre total des nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, dans les ministères sélectionnés au cours de la période 2002-2004.

**Pièce 2 : Nominations intérimaires à des postes de EX, selon l'organisation et le type de processus de sélection, du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2004**

Organisation	Type de processus de sélection				N <sup>bre</sup> total de nominations	
	Avec concours		Sans concours			
CRTC	1	14 %	6	86 %	7	100 %
Finances Canada	0	0 %	14	100 %	14	100 %
Défense nationale	0	0 %	7	100 %	7	100 %
Affaires indiennes et du Nord Canada	2	14 %	12	86 %	14	100 %
Ressources naturelles Canada	6	35 %	11	65 %	17	100 %
Transports Canada	0	0 %	16	100 %	16	100 %
SCT	0	0 %	14	100 %	14	100 %
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10 %</b>	<b>80</b>	<b>90 %</b>	<b>89</b>	<b>100 %</b>

Source : Direction générale de la vérification, Commission de la fonction publique du Canada.

25. Pour plus de détails, veuillez consulter la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du présent rapport.

## Observations

### Les documents justificatifs ne donnent aucune assurance de la conformité aux exigences de la *Loi* et des lignes directrices

26. En vertu de l'ancienne LEFP, les gestionnaires responsables de l'embauche avaient le choix de doter des postes soit par voie de concours, soit par un processus sans concours.
27. Parmi les exigences de la *Loi* et des lignes directrices régissant les processus sans concours, notons :
  - fournir une justification écrite lorsque la demande concernait la nomination externe ou interne d'une personne en particulier au groupe EX;
  - appliquer le principe du mérite en choisissant le candidat le mieux qualifié ou la candidate la mieux qualifiée;
  - rédiger une évaluation officielle;
  - diffuser les droits d'appel dans le cas des nominations de personnes issues des groupes de relève au groupe EX.
28. Des 89 dossiers de dotation que nous avons examinés, 80 (ou 90 p. cent) avaient trait à des nominations intérimaires faites sans concours. Bien que le recours à un processus sans concours pour effectuer des nominations intérimaires constitue une option de dotation tout à fait légitime, nous nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche respectent les exigences de la *Loi* et des lignes directrices dans l'utilisation de ce type de processus.

29. Il fallait par ailleurs respecter les principes et les valeurs de dotation énoncés dans la LEFP (**pièce 3**).

### **Pièce 3 : Principes et valeurs de dotation aux termes de l'ancienne LEFP**

#### **Valeurs liées aux résultats**

Compétence : Qualités qui garantissent que les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions dans la fonction publique.

Impartialité : Les employés et employées sont nommés et promus objectivement, sans favoritisme politique ou bureaucratique.

Représentativité : La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.

#### **Valeurs liées aux processus**

Justice : Des pratiques justes favorisent la prise de décisions objectives, sans favoritisme politique ou bureaucratique, et témoignent d'un juste traitement des fonctionnaires et des postulants et postulantes.

Équité : Des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi, sont sans obstacle systémique et englobent tous les groupes.

Transparence : Des pratiques transparentes favorisent la franchise dans les communications avec les fonctionnaires et les candidats et candidates concernant les méthodes et les décisions de dotation.

#### **Principes de gestion et de prestation de services**

Souplesse : Les méthodes de dotation sont adaptées aux besoins particuliers de l'organisation.

Capacité financière/efficacité : Les méthodes en matière de dotation permettent de rentabiliser les dépenses et leur exécution est simple, rapide et efficace.

Source : Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation, Commission de la fonction publique du Canada.

### **La justification de la sélection de la personne nommée par intérim était rarement documentée**

30. Lorsque les gestionnaires d'embauche ne prennent en compte qu'une seule candidature en vue de doter un poste de façon intérimaire, ils doivent fournir une justification acceptable à l'appui de leur décision.
31. Des 80 dossiers relatifs à des processus sans concours que nous avons étudiés, 73 d'entre eux (ou 91 p. cent) ne contenaient aucune justification de la nomination de la personne visée. Et des sept justifications versées dans les autres dossiers, seulement trois – une de la Défense nationale et deux de Transports Canada – étaient adéquates.

## Des zones de sélection restreintes portent atteinte aux valeurs de dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence

32. Les nominations intérimaires à des postes de EX ont pour but de donner aux gestionnaires d'embauche une certaine latitude pour répondre rapidement aux exigences opérationnelles à court terme. Toutefois, dans le cas des nominations intérimaires externes visant des périodes plus longues que quatre mois, et internes de plus de six mois, nous nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche prennent en compte un nombre suffisant de candidates et de candidats éventuels faisant partie de la zone de sélection.
33. Dans la plupart des 80 dossiers relatifs à des processus sans concours étudiés, nous n'avons relevé aucun document prouvant que les gestionnaires d'embauche avaient pris en considération d'autres candidatures que celle de la personne retenue.
34. Les gestionnaires d'embauche que nous avons interrogés nous ont indiqué que leur préoccupation première était de minimiser l'incidence sur l'efficacité opérationnelle en procédant à une nomination intérimaire le plus rapidement possible.
35. Les gestionnaires d'embauche ont fondé leurs décisions sur la connaissance qu'ils avaient des personnes travaillant dans leur direction générale ou secteur. Cette connaissance découlait principalement de rapports hiérarchiques directs et indirects, de l'information fournie par d'autres gestionnaires supérieurs et de l'évaluation annuelle ou semestrielle de rendement des fonctionnaires admissibles à une rémunération au rendement ou une rémunération à risque. Parmi les gestionnaires d'embauche interrogés, certains ont déclaré être raisonnablement convaincus qu'aucune autre personne possédait les compétences requises pour le poste, était disponible et souhaitait assumer des fonctions d'un niveau supérieur.
36. Aux ministères des Affaires indiennes et du Nord Canada et des Ressources naturelles Canada, les gestionnaires d'embauche que nous avons interrogés étaient passablement certains de leur connaissance de l'expérience et des compétences des fonctionnaires du groupe EX, mais leur assurance était moindre dans le cas des fonctionnaires faisant partie des groupes de relève. Ils ont signalé avoir eu de la difficulté à repérer des candidates et des candidats qualifiés dans les groupes de relève. Bon nombre de personnes oeuvrant dans des secteurs très spécialisés n'étaient pas intéressées à accéder aux rangs de gestionnaire supérieur, même temporairement. De plus, en ce qui concerne les fonctionnaires occupant un poste de niveau inférieur à celui de EX et ayant la possibilité de faire un nombre important d'heures supplémentaires, l'incitatif financier que représentait une nomination intérimaire à un poste de EX n'était pas intéressant.
37. Nous sommes préoccupés du fait que l'utilisation de zones de sélection restreintes aux fins de nomination intérimaire à des postes de EX, plus particulièrement les nominations de personnes issues des groupes de relève, puisse porter atteinte aux valeurs en dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence.

## Près de la moitié des nominations intérimaires à des postes de EX, faites sans concours, visaient des postes vacants

38. Les dossiers de dotation relatifs à des processus sans concours que nous avons examinés ont permis de relever différentes situations d'utilisation des nominations intérimaires à des postes de EX (pièce 4).

### Pièce 4 : Situations de nomination intérimaire, faite sans concours, à des postes de EX

Organisation	Postes vacants			Titulaire en			N <sup>bre</sup> total de dossiers examinés
	Intérimat de plus de 12 mois (a)	Intérimat de 12 mois ou moins (b)	N <sup>bre</sup> total de postes vacants (a + b)	formation	autres	Autres	
				linguistique	ailleurs		
CRTC	3	0	3	1	0	2	6
Finances Canada	0	7	7	6	0	1	14
Défense nationale	2	2	4	0	3	0	7
Affaires indiennes et du Nord Canada	1	2	3	2	5	2	12
Ressources naturelles Canada	2	1	3	1	3	4	11
Transports Canada	1	4	5	7	1	3	16
SCT	6	2	8	2	3	1	14
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>33</b> (41 %)	<b>19</b> (24 %)	<b>15</b> (19 %)	<b>13</b> (16 %)	<b>80</b> (100 %)

Source : Direction générale de la vérification, Commission de la fonction publique du Canada.

39. Au CRTC, à Ressources naturelles Canada et au SCT, les nominations intérimaires à des postes de EX ont également permis de doter, pour une période temporaire, des postes dans des secteurs de travail récemment créés. Quant au ministère de la Défense nationale, il a répondu à ses besoins urgents en dotation et au perfectionnement du personnel en dotant certains postes en ayant recours à un membre de l'effectif militaire; cette pratique peut expliquer le nombre relativement faible (15) de nominations intérimaires d'employées et employés civils à des postes de EX dans cet important ministère au cours de la période visée par notre vérification.

40. Nous nous attendions à ce que les processus sans concours menés en vertu de l'ancienne LEFP respectent les valeurs en dotation que sont la justice, l'égalité d'accès et la transparence. En optant pour un processus sans concours aux fins de nomination intérimaire à des postes de EX, les gestionnaires d'embauche et les conseillers et conseillères en ressources humaines auraient dû prendre en considération, dès le départ, l'incidence d'une telle démarche sur les valeurs susmentionnées. De plus, si la personne nommée par intérim est ultérieurement nommée de façon permanente, cela peut donner lieu à une impression de favoritisme ou d'avantage indu.
41. Dans le cadre de notre examen des dossiers relatifs à des processus sans concours, nous avons constaté que sur les 80 nominations intérimaires, 33 (ou 41 p. cent) visaient des postes vacants – près de la moitié d'entre elles pour une période de plus de 12 mois. Selon la définition qu'en donne le REFP, une nomination intérimaire doit être temporaire.

### **Analyse des nominations intérimaires et des promotions subséquentes réalisée par la CFP**

42. La CFP a récemment effectué une analyse portant sur les nominations intérimaires et les promotions subséquentes au sein de la fonction publique fédérale en se fondant sur les données des exercices 2002-2003 et 2003-2004 de tous les ministères et organismes assujettis à la LEFP. Cette analyse pangouvernementale a permis de conclure que dans presque 70 p. cent des cas, une personne nommée par intérim fait l'objet d'une promotion presque immédiatement (moins d'un mois) après la fin de l'intérimat. Ce court laps de temps entre les deux mesures de dotation donne à penser que la décision de promotion de la personne visée était déjà envisagée (si ce n'est déjà prise) avant la fin de la période de la nomination intérimaire.
43. L'analyse a également démontré que le taux de promotions survenues au cours des quatre premiers mois suivant la fin d'une période de nomination intérimaire, à l'externe et à l'interne, se situait à près de 38 p. cent. L'analyse a également permis de conclure que même si la probabilité d'une promotion subséquente est élevée au début de la période de nomination intérimaire, elle n'augmente que légèrement au fil du temps.
44. À notre avis, cette analyse met en lumière l'importance pour les gestionnaires d'embauche de procéder aux nominations intérimaires à des postes de EX de façon juste, équitable et transparente.

## Aucun dossier de dotation relatif à un processus sans concours ne contenait suffisamment de renseignements prouvant la tenue d'une évaluation

45. En vertu de l'ancienne LEFP, dans un processus sans concours, le gestionnaire d'embauche devait évaluer les qualités du candidat ou de la candidate faisant l'objet de la nomination au regard de l'énoncé de qualités.
46. L'énoncé de qualités devait inclure les cinq domaines de compétences en leadership (**pièce 5**). Ces compétences en leadership sont propres au groupe EX et toutes les personnes issues des groupes de relève au groupe EX qui font l'objet d'une nomination (y compris une nomination intérimaire) doivent posséder les compétences exigées. Nous nous attendions à ce que les dossiers de dotation contiennent des renseignements indiquant que le candidat retenu ou la candidate retenue avait bel et bien fait l'objet d'une évaluation au regard des compétences en leadership précisées dans l'énoncé de qualités.

### Pièce 5 : Compétences en leadership

Compétences intellectuelles :	Capacité cognitive, créativité
Capacité de façonner l'avenir :	Vision
Compétences en gestion :	Gestion par l'action, compréhension organisationnelle, travail d'équipe, partenariat
Compétences en relations humaines :	Relations interpersonnelles, communication
Qualités personnelles :	Vitalité/résistance au stress, éthique et valeurs, personnalité, souplesse de comportement, confiance en soi

Source : Manuel de dotation, chapitre 14, Commission de la fonction publique du Canada.

47. Des 80 dossiers de nomination intérimaire, faites sans concours, à des postes de EX que nous avons examinés, 57 (ou 71 p. cent) visaient des personnes issues des groupes de relève au groupe EX. Plus de la moitié de ces dossiers ne contenaient pas d'énoncé de qualités faisant état des compétences en leadership. Et dans les autres dossiers, dans lesquels figuraient ces compétences en leadership, nous avons constaté une absence de renseignements adéquats concernant l'évaluation.
48. Ainsi, aucun des 57 dossiers de nominations intérimaires faites sans concours au groupe EX à partir des groupes de relève ne renfermait de renseignements adéquats sur l'évaluation des compétences en leadership requises pour toutes les nominations de cadre de direction à la fonction publique fédérale.

49. En outre, les 80 dossiers relatifs à des processus sans concours (c.-à-d. les nominations intérimaires externes et internes au groupe EX) auraient tous dû contenir une évaluation de la personne visée au regard des autres composantes d'un énoncé de qualités, lequel doit généralement inclure les exigences en matière de connaissances, d'expérience et autres concernant le poste à doter. Nous avons constaté qu'aucun des dossiers ne renfermait suffisamment de renseignements sur l'évaluation pour démontrer que la candidate ou le candidat avait été entièrement évalué au regard de l'énoncé de qualités.

### **Les deux tiers des dossiers utilisés pour les processus de concours ne contenaient pas les renseignements requis concernant l'évaluation**

50. Lorsque les gestionnaires d'embauche procèdent par voie de concours, ils doivent se conformer aux lignes directrices de la CFP. Celles-ci précisent qu'ils doivent évaluer les candidats et candidates de manière juste, équitable et transparente à l'aide de méthodes d'évaluation appropriées. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche respectent les exigences de la loi et des lignes directrices concernant les processus de concours. Parmi tous les dossiers sélectionnés, seulement neuf avaient rapport à des nominations intérimaires à des postes de EX par voie de concours.
51. Trois dossiers renfermaient suffisamment de renseignements appropriés nous permettant de conclure que les gestionnaires d'embauche avaient respecté le principe du mérite et les valeurs en dotation, comme l'exigent la *Loi* et les lignes directrices pertinentes.
52. Dans les six autres dossiers, nous avons relevé deux cas où les candidates et candidats avaient été évalués, mais la façon dont la présélection avait été effectuée n'était pas claire; dans un autre cas, les compétences clés en leadership ne figuraient pas dans l'énoncé de qualités et, dans trois autres cas, les candidates et candidats n'avaient pas été évalués au regard des domaines de compétences.
53. Ainsi, les deux tiers des dossiers de dotation relatifs à un concours ne contenaient pas suffisamment de renseignements prouvant que les gestionnaires d'embauche s'étaient conformés à la *Loi* et aux lignes directrices pertinentes.

### **Le droit d'appel n'a pas été communiqué dans 44 p. cent des dossiers relatifs aux processus sans concours**

54. Selon les lignes directrices de la CFP, un avis de droit d'appel devait être affiché pour toutes les nominations à des postes de EX faites sans concours. Cette mesure offrait aux candidates et candidats éventuels se trouvant dans la zone de sélection la possibilité de contester une décision de nomination auprès d'un comité d'appel indépendant. Par ailleurs, l'affichage garantissait que les personnes qui auraient pu présenter leur candidature, s'il y avait eu un concours, pouvaient exercer leur droit d'appel. Le processus d'appel était une façon de confirmer que les décisions de nomination étaient fondées sur le mérite et faites de manière juste, équitable, transparente et sans favoritisme.

55. Pour ce qui est des 57 nominations intérimaires pour une période de plus de quatre mois, faites sans concours, à des postes de EX que nous avons étudiées, dans 25 cas (ou 44 p. cent) nous n'avons relevé aucune preuve selon laquelle un avis de droit d'appel avait été affiché. Cette grave infraction à l'ancienne LEFP signifiait que les autres candidates et candidats éventuels se trouvant dans la zone de sélection ont été privés du droit d'appel.

### Autres documents requis manquants

56. Les dossiers de dotation constituent les documents officiels des décisions de sélection et de nomination prises par les personnes qui exercent des pouvoirs de dotation au nom de l'administrateur général ou de l'administratrice générale. Tous les dossiers de dotation doivent renfermer les documents précisés dans les lignes directrices de la CFP, à l'appui des décisions de sélection et de nomination.
57. **Autorisation de sécurité.** L'autorisation de sécurité est une condition d'emploi qui doit être satisfaite avant que la personne à qui on a délégué les pouvoirs pertinents donne son approbation finale à la nomination. Dans 70 p. cent et plus des dossiers examinés au CRTC, Ressources Naturelles Canada, Transport Canada et la Défense nationale l'information de sécurité était au dossier. Par contre, cette information était absente dans 85 p. cent et plus des dossiers examinés aux Finances Canada, aux Affaires indiennes et du Nord Canada et au SCT. Les représentants ministériels nous ont indiqué que les autorisations de sécurité avaient été effectuées, mais qu'elles n'avaient pas été versées au dossier.
58. **Exigences linguistiques.** À moins d'en être exempté en vertu du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*, la candidate ou le candidat retenu doit satisfaire aux exigences linguistiques du poste visé avant d'y être nommé. Sur les 89 dossiers sélectionnés aux fins d'examen, 60 faisaient état de nominations assujetties à des exigences linguistiques. De ce nombre, nous observons que tous, ou presque tous, les dossiers de dotation au CRTC, à la Défense nationale et au SCT contenaient les informations prouvant que la personne nommée satisfaisait aux exigences linguistiques du poste. Toutefois, cette information était manquante dans 60 p. cent des dossiers de dotation des Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que dans environ 25 p. cent des dossiers de dotation de Finances Canada, de Ressources naturelles Canada et de Transport Canada.
59. **Lettre d'offre.** La lettre d'offre constitue le document de nomination officiel. Cette lettre contient des exigences normalisées se rapportant à diverses conditions qui s'appliquent à la nomination visée. Dans 37 des 89 dossiers (42 p. cent) examinés, soit qu'il n'y avait pas de lettre d'offre, soit qu'elle n'était pas signée, soit qu'elle n'avait pas été signée par la personne à qui les pouvoirs avaient été délégués à cette fin. Les observations varient significativement selon les organisations – la majorité des dossiers de Ressources naturelles Canada, de Transport Canada et du SCT étaient conformes aux exigences.
60. Lorsque les conditions telles que l'autorisation de sécurité et les exigences linguistiques ne sont pas respectées au préalable, les nominations intérimaires à des postes de EX ne devraient pas être considérées comme approuvées. En outre, s'il n'y a pas de lettre d'offre, si elle n'a pas été signée ou ne l'a pas été dans les règles, il n'existe aucune entente officielle entre les deux parties.

61. Nous avons discuté avec les conseillers et conseillères en ressources humaines des documents justificatifs inadéquats ainsi que du manque de certitude sur le plan de la conformité aux exigences de la *Loi* et des lignes directrices au regard de la majorité des nominations intérimaires à des postes de EX. Ils ont reconnu l'insuffisance et l'incohérence des documents versés aux dossiers à l'appui des nominations intérimaires à des postes de EX, mais ils n'ont pu fournir d'explications raisonnables concernant ces lacunes.

## Inefficacité des cadres de gestion de la dotation

62. Un cadre de gestion de la dotation fait état de l'infrastructure d'une organisation et des pratiques qui permettent de veiller à ce que la dotation soit effectuée de façon efficace et conforme aux exigences des lignes directrices de la CFP et à celles liées à la délégation des pouvoirs, ainsi qu'aux valeurs en dotation et autres textes de loi. Nous nous attendions à trouver des cadres de gestion de la dotation susceptibles de fournir des éléments prouvant l'existence d'une planification des ressources humaines, d'une reconnaissance des objectifs d'équité en matière d'emploi, de rôles et de responsabilités définis ainsi que de mécanismes de surveillance des nominations.

## Absence de plans de ressources humaines concernant les nominations intérimaires à des postes de EX dans la plupart des organisations visées

63. La planification des ressources humaines est un processus qui permet de définir les besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines d'une organisation afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs. La planification des ressources humaines devrait servir de lien entre la gestion des ressources humaines et le plan d'activités d'une organisation. L'exercice peut contribuer à définir des stratégies et des activités optimales relativement aux importantes composantes de la gestion des ressources humaines, à savoir le recrutement, le maintien en poste, l'apprentissage, le perfectionnement, les promotions, la relève, l'équité en matière d'emploi et les langues officielles. Nous nous attendions à trouver des plans officiels de ressources humaines visant le groupe EX, y compris pour les nominations intérimaires à des postes de EX, plans qui auraient été liés au plan d'activités de chaque organisation visée.

64. Statistique Canada est l'une des deux organisations sélectionnées ne comportant aucune nomination intérimaire au groupe EX durant la période couverte par la vérification. Nous avons relevé que Statistique Canada avait adopté une approche globale, qu'elle continue d'appliquer, soit une planification stratégique intégrée, articulée en fonction des besoins liés aux activités et aux ressources humaines, alliée à une gestion ministérielle des groupes de relève des EX (pièce 6).

### **Pièce 6 : Planification des ressources humaines à Statistique Canada**

Depuis de nombreuses années, Statistique Canada met en oeuvre des plans concernant les ressources humaines et les activités stratégiques. La démarche consiste à procéder à une vaste analyse des exigences opérationnelles courantes, à court terme et à long terme. Un outil de prévision des ressources humaines permet à l'organisation d'analyser son effectif et de prévoir ses besoins en personnel parallèlement à ses besoins opérationnels actuels et à venir. La planification des ressources humaines concernant le groupe EX doit tenir compte des exigences en matière d'équité en emploi et de langues officielles. Selon ce que nous ont indiqué les cadres supérieurs, grâce à un tel système, ils étaient au courant de ce que seraient les besoins en dotation – des postes de haut fonctionnaire aux postes de niveau d'entrée – tant pour l'année en cours qu'à long terme.

Statistique Canada utilise son Programme de sélection et de perfectionnement des EX pour doter les postes de niveau EX-1. Dans le cadre de ce programme, les connaissances et les compétences des participants et participantes font systématiquement l'objet d'une évaluation et de perfectionnement. Les participantes et participants au programme sont choisis au moyen d'un concours rigoureux, annoncé à l'échelle nationale. Dès leur entrée au programme, chaque participant et participante se joint à un groupe pour suivre des cours de perfectionnement pendant une période de 18 à 36 mois, en fonction des besoins individuels.

La gestion des ressources humaines à Statistique Canada est réalisée grâce au leadership de cadres supérieurs qui font partie de plusieurs comités, chacun étant responsable d'un dossier de gestion des ressources humaines particulier (p. ex. recrutement, apprentissage, cas exceptionnels de dotation). Les comités sont composés de cadres hiérarchiques, et l'appui et l'orientation relèvent de la fonction des ressources humaines.

Toutes les décisions de dotation des postes de EX (p. ex. promotion, roulement du personnel) passent par le Comité des politiques, qui est le Comité de la haute direction de Statistique Canada, lequel se penche également sur les forces et les possibilités au sein des groupes de relève des EX. Statistique Canada ne dote pas immédiatement les postes à la suite de départs; le bassin des EX s'enrichit en fonction des besoins prévus. Le Ministère dispose donc d'un bassin de candidats et de candidates EX où il peut puiser, selon les besoins et en fonction de l'expérience et des compétences requises. La haute direction est ainsi au courant de la composition du groupe EX et des groupes de relève des EX et peut les gérer globalement, tout en intégrant l'ensemble des aspects liés à la gestion des ressources humaines de l'effectif cadre.

Source : Statistique Canada.

65. Le Commissariat aux langues officielles était l'autre organisation qui n'avait procédé à aucune nomination intérimaire à un poste de EX pendant la période visée par la vérification. On nous a expliqué qu'il s'agissait d'une petite organisation dont l'effectif était relativement stable, et que les membres du personnel préféraient demeurer en poste pendant toute la durée du mandat de la commissaire.

66. Aucune des autres organisations visées par notre vérification qui ont procédé à des nominations intérimaires n'ont fourni de documents prouvant l'existence de plans de ressources humaines officiels à l'intention du groupe EX, notamment un volet concernant les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.
67. Les gestionnaires supérieurs interrogés ont déclaré qu'eux-mêmes, ou d'autres membres d'un comité de gestion supérieure, avaient tenu des discussions sur les besoins en dotation et la planification de la relève pour le groupe EX, principalement dans le cadre des forums de planification annuels et/ou semestriels. Les ministères des Finances Canada, des Affaires indiennes et du Nord Canada, des Transports Canada ainsi que le SCT ont été en mesure de démontrer l'existence de documents à l'appui de telles discussions.

### **Considérations quant à l'initiative Faire Place au Changement**

68. En juin 2000, le Conseil du Trésor (employeur de la fonction publique fédérale) a appuyé l'initiative Faire place au changement, un plan d'action élaboré par le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. Ce plan recommandait que, d'ici 2005, une personne sur cinq, nommée de l'extérieur ou de l'intérieur au groupe de la direction, soit une personne qualifiée issue d'une minorité visible. Les administrateurs généraux et administratrices générales sont imputables de l'atteinte des objectifs fixés par l'initiative Faire place au changement.
69. Puisqu'il s'agissait d'une initiative pangouvernementale appuyée par l'employeur en tant que pratique exemplaire, nous nous attendions à ce que les administratrices générales et administrateurs généraux tiennent compte des recommandations de Faire place au changement lors de la prise de décisions relatives aux nominations externes intérimaires de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.
70. Dans le cadre de nos entrevues avec des gestionnaires de Ressources naturelles Canada, nous avons appris qu'à l'automne 2002, le Ministère avait lancé le Programme d'affectations de perfectionnement en gestion. Ce programme avait pour but de créer un bassin interne de gestionnaires issus des groupes de relève pour des affectations au niveau EX. On jugeait que ces gestionnaires seraient mieux préparés pour profiter des possibilités futures offertes à ce niveau. La moitié des affectations était destinée à des membres des minorités visibles. Or, il n'y a eu qu'une seule inscription au programme avant que celui-ci soit interrompu. Le Ministère est actuellement à réévaluer le programme.

71. Comme il a été mentionné plus haut (au paragraphe 42), la CFP a récemment effectué une analyse portant sur les nominations intérimaires et les promotions subséquentes au sein de la fonction publique fédérale en se fondant sur les données des exercices 2002-2003 et 2003-2004 de tous les ministères et organismes assujettis à la LEFP. Notre analyse révèle qu'en ce qui regarde les membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, autres que les femmes, la possibilité de profiter d'une nomination intérimaire est considérablement moins élevée que pour les fonctionnaires en général. Ces observations font ressortir davantage l'importance de l'étape de la sélection, laquelle est un facteur déterminant dans le résultat des nominations intérimaires. Cependant, une fois sélectionnées pour une nomination intérimaire, ces personnes ne font l'objet ni d'un avantage ni d'un désavantage particulier aux fins d'obtention d'une promotion ultérieure.
72. En octobre 2002, la CFP a publié une étude sur le *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*. Selon cette étude, environ quatre membres interrogés sur cinq, issus des minorités visibles, se sont dits intéressés par une carrière de cadre de direction. En fait, 52 p. cent des membres interrogés issus des minorités visibles ont indiqué être très intéressés par un tel poste, comparativement à 33 p. cent des autres personnes interrogées. L'étude signale que cet intérêt plus marqué était un signe très encourageant nous incitant à augmenter la représentativité dans les rangs des cadres supérieurs.
73. L'examen de la documentation et les entrevues menées auprès des gestionnaires supérieurs ne nous ont pas permis de conclure que les recommandations mises de l'avant par l'initiative Faire place au changement étaient considérées au moment de procéder aux nominations intérimaires au groupe de la direction au cours de la période visée par la vérification.
74. À notre avis, la planification des ressources humaines permet d'aborder les nominations intérimaires à des postes de EX selon une perspective plus stratégique, notamment de tenir compte de l'initiative Faire place au changement.

### **Les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairement définis relativement aux nominations intérimaires à des postes de EX**

75. Les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) précisent les rôles et les responsabilités des administratrices générales et administrateurs généraux quant au respect des exigences législatives et des lignes directrices de la CFP. Bien que les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) ne précisassent pas comment les administratrices générales et administrateurs généraux devaient s'acquitter de leurs responsabilités, nous nous attendions à ce qu'ils aient clairement précisé, par écrit, les rôles et les responsabilités des personnes investies des pouvoirs subdélégués. Nous nous attendions également à ce qu'ils aient mis en œuvre des méthodes et pratiques susceptibles de faciliter la prise de décisions sur des questions de dotation, notamment au sujet des nominations intérimaires à des postes de EX.

76. En ce qui concerne les organisations que nous avons examinées dans le cadre de la présente vérification, nous n’y avons trouvé aucun document énonçant les responsabilités et les rôles des personnes à qui des pouvoirs avaient été subdélégués.
77. Dans quelques organisations, nous avons constaté l’existence de mécanismes comme un comité supérieur de gestion des ressources humaines, lequel servait de tribune pour les discussions portant sur les nominations intérimaires à des postes de EX (pièce 7).

### **Pièce 7 : Rôles joués par les comités de gestion des ressources humaines**

Au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), on a confié à un conseil supérieur des ressources humaines le mandat d’élaborer une politique touchant les questions de ressources humaines relatives à la gestion du groupe de la direction du SCT.

Au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, l’administrateur général ou l’administratrice générale a présidé le Comité du renouvellement du personnel de direction. Les gestionnaires supérieurs nous ont indiqué avoir été chargés de présenter des stratégies en vue de répondre aux perspectives d’emploi telles que les nominations intérimaires à des postes de EX.

Transports Canada a, quant à lui, mis en place un processus d’examen du rendement et de revue des carrières extrêmement bien structuré pour le personnel de niveau EX, de même que pour ceux et celles qui reçoivent une rémunération au rendement. Les examens se font chaque année, à deux niveaux : au niveau de chaque direction générale et de chaque région et, en bout de ligne, au niveau du Conseil de révision des carrières qui relève du sous-ministre. Ce processus d’examen n’a pas pour objet principal les stratégies de ressourcement, mais il est tout de même possible de régler des questions s’y rapportant, notamment les situations d’intérim.

Source : Direction générale de la vérification, Commission de la fonction publique du Canada.

78. Nous avons constaté que dans les sept ministères ciblés, les rôles et les responsabilités des conseillers et conseillères en ressources humaines variaient. La majorité d’entre eux nous ont indiqué avoir été chargés d’exécuter des activités relatives aux nominations intérimaires à des postes de EX et/ou d’assurer une orientation au sujet des lignes directrices et des procédures pertinentes. Toutefois, au ministère des Finances et au SCT, on a confié à un directeur ou une directrice des ressources humaines le pouvoir d’approuver les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, afin d’accélérer le traitement des nominations.
79. Les conseillères et les conseillers en ressources humaines sont tenus d’informer l’administratrice générale ou l’administrateur général de toute lacune et/ou tout problème éventuel qui pourrait mettre en péril les pouvoirs qui leur sont délégués. Ils sont également responsables de la prestation de conseils aux gestionnaires d’embauche, notamment d’une fonction d’analyse critique efficace.
80. Les conseillers et conseillères en ressources humaines nous ont indiqué avoir procédé à une analyse critique des mesures de dotation envisagées par les gestionnaires d’embauche et avoir proposé d’autres solutions lorsqu’ils estimaient que le principe du mérite et les valeurs de dotation étaient menacés. Toutefois, leurs interventions n’étaient pas documentées.

81. À notre avis, des responsabilités et des rôles clairement définis ne pourraient que renforcer la responsabilisation de toutes les parties responsables des décisions relatives aux nominations intérimaires à des postes de EX et assurer le respect des exigences de la *Loi* et des lignes directrices.

### **Les nominations intérimaires à des postes de EX n'ont fait l'objet d'aucune surveillance**

82. Le but de la gestion de l'information et de la présentation de rapports est de fournir aux administrateurs généraux et administratrices générales, aux gestionnaires d'embauche et aux conseillers et conseillères en ressources humaines toute l'information dont ils ont besoin pour gérer les activités quotidiennes, appuyer le processus décisionnel et respecter les exigences en matière de responsabilisation.
83. Par surveillance, on entend l'examen des activités et opérations au regard des plans, des méthodes ou des normes de rendement afin de déterminer si ces éléments fonctionnent comme ils sont censés le faire et obtiennent les résultats souhaités. Un examen régulier des modèles de dotation peut permettre de relever d'éventuelles lacunes sur le plan de la démarche. On s'attend à ce que l'organisation prenne les mesures correctives requises et améliore les politiques et les processus existants. Pour exercer une surveillance efficace, l'organisation doit disposer de renseignements de dotation fiables et accessibles.
84. Pour les périodes 2002-2003 et 2003-2004, les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) exigeaient que les administrateurs généraux et administratrices générales surveillent les activités de dotation bien qu'il n'y soit fait aucunement mention de la surveillance des nominations intérimaires à des postes de EX.
85. Or, en décembre 1999, le président de la CFP a envoyé une lettre à tous les administrateurs généraux et administratrices générales des ministères et organismes visés par la LEFP afin de leur faire part officiellement de ses préoccupations au sujet des nominations intérimaires à long terme à des postes de EX. La CFP craignait que les fonctionnaires occupant un poste intérimaire pendant une longue période bénéficient éventuellement d'un avantage indu.
86. En décembre 2002, la CFP a transmis une lettre de suivi à 16 ministères et organismes (notamment à cinq des sept ministères visés par notre vérification) où l'on signalait toujours une forte proportion de nominations intérimaires à des postes EX pour des périodes de plus de 12 mois. La CFP leur a demandé de lui fournir des données qualitatives sur les fonctionnaires qui occupaient des postes intérimaires depuis neuf mois ou plus en date du 1<sup>er</sup> octobre 2002. Elle a également demandé à chaque organisation une copie de leur ligne directrice en matière de nomination intérimaire au groupe EX. La CFP a bien reçu l'information requise, mais elle n'a pas poursuivi l'exercice de surveillance après cette première demande.

87. Dans les sept organisations visées par notre vérification, nous n'avons relevé aucun élément démontrant que les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, faisaient l'objet d'une surveillance régulière. Certains gestionnaires d'embauche interrogés nous ont dit avoir été informés au sujet des nominations intérimaires à long terme au groupe EX, mais ils n'ont pris aucune mesure pour régler la situation, par exemple doter de façon permanente les postes concernés.
88. Pendant la période visée par la vérification, on a également demandé aux administrateurs généraux et administratrices générales de se conformer à la politique sur la rémunération d'intérim des cadres mise en œuvre par l'Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.<sup>1</sup> L'objectif visé par cette politique était d'encourager les ministères et organismes à surveiller, voire à limiter dans la mesure du possible, la durée des nominations intérimaires à long terme au groupe EX. Selon la politique, les administrateurs généraux et administratrices générales devaient faire approuver la rémunération applicable aux nominations intérimaires internes au groupe EX se prolongeant au-delà de 12 mois. Cette exigence était réitérée au Chapitre 14 du *Manuel de dotation* de la CFP. Des dossiers examinés, 13 concernaient des nominations intérimaires à des postes de EX pour une période supérieure à 12 mois. De ce nombre, neuf (du CRTC, de Transport Canada, et du SCT) rencontraient l'exigence, alors que les quatre restants (des Affaires indiennes et du Nord Canada, des Ressources naturelles Canada et du SCT) ne renfermaient aucun document démontrant que la prolongation de la rémunération d'intérim avait été approuvée.
89. À notre avis, l'existence de systèmes et pratiques de surveillance auraient permis de relever les faiblesses mentionnées dans le cadre de la présente vérification, y compris celles concernant le respect du principe du mérite et des valeurs de dotation. Enfin, une telle surveillance aurait permis aux ministères de déterminer et de mettre en œuvre rapidement des mesures correctives pertinentes.

## La gestion des nominations intérimaires à des postes de EX en vertu de la nouvelle LEFP

90. La nouvelle LEFP est entrée en vigueur en décembre 2005, de même que le règlement connexe et le Cadre de nomination de la CFP. Ce cadre englobe trois composantes principales, à savoir : les lignes directrices en matière de nomination, la délégation et la responsabilisation. En acceptant les conditions de délégation précisées dans l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), les administrateurs généraux et administratrices générales ont ainsi consenti à respecter un certain nombre de conditions prévues par la *Loi* et visant à protéger l'intégrité des nominations, notamment protéger le principe du mérite et l'impartialité politique au sein de la fonction publique fédérale.

<sup>1</sup> Jusqu'en décembre 2003, cette politique relevait du Secrétariat du Conseil du Trésor.

## Recommandation

Les administrateurs généraux et administratrices générales doivent veiller à ce que les nominations intérimaires à des postes de EX d'une durée de quatre mois ou plus :

- respectent le principe du mérite, l'impartialité politique et les valeurs de nomination;
- respectent les exigences de la nouvelle LEFP, du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, et de tout autre instrument législatif dans la mesure où elles sont liées à l'intégrité des nominations et aux valeurs de nomination;
- respectent les lignes directrices en matière de nomination de la CFP.

91. Le règlement en vertu de la nouvelle LEFP a été modifié de manière à exclure, pour tous les postes, toutes les nominations intérimaires de moins de quatre mois, du mérite et des plaintes au Tribunal de la dotation de la fonction publique. Les paragraphes suivants font référence aux exigences du nouveau Cadre de nomination de la CFP, à savoir corriger les importantes lacunes que nous avons relevées dans le cadre de la présente vérification.
92. **Planification des ressources humaines.** Les Lignes directrices en matière de nomination de la CFP ont été élaborées dans le but d'inciter les administrateurs généraux et administratrices générales à procéder à un exercice de planification des ressources humaines, y compris l'élaboration de stratégies de dotation, au sein de leur organisation, et ce, conformément aux politiques de l'employeur. Une planification des ressources humaines liée à la planification organisationnelle et des activités est essentielle pour donner la capacité aux gestionnaires de prendre rapidement des décisions de nomination conformes aux valeurs de nomination.
93. **Définition des rôles et des responsabilités.** L'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), signé par les administrateurs généraux et administratrices générales, exige que les responsabilités et les rôles soient clairement définis grâce à une structure de subdélégation codifiée par écrit et communiquée à l'ensemble de l'organisation. L'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) stipule également que les personnes à qui on a subdélégué des pouvoirs doivent avoir accès à la formation nécessaire et à un ou une spécialiste des ressources humaines dont l'expertise concernant le Cadre de nomination de la nouvelle LEFP a été validée par la CFP.
94. **Choix d'un processus de nomination.** En vertu de la nouvelle LEFP, la notion de processus sans concours n'existe plus. Toutefois, il est toujours possible de prendre en considération la candidature d'une seule personne et de la nommer par voie d'un processus de nomination non annoncé.

95. Les Lignes directrices de la CFP sur le choix d'un processus de nomination exigent que les administrateurs généraux et administratrices générales: s'assurent que le choix d'un processus annoncé ou non annoncé soit conforme au plan de ressources humaines de l'organisation et aux valeurs de nomination; établissent et communiquent les critères d'utilisation des processus non annoncés; veillent à démontrer, par voie de justification écrite, comment un processus non annoncé respecte les critères établis et les valeurs de nomination.
96. **Évaluation du mérite.** La nouvelle LEFP met en œuvre une nouvelle approche en ce qui a trait au mérite. En effet, une nomination fondée sur le mérite signifie maintenant que la personne nommée possède les qualifications essentielles requises pour s'acquitter de ses tâches, notamment les compétences en matière de langues officielles. En outre, la personne nommée satisfait aux qualifications considérées comme un atout, aux exigences opérationnelles ou aux besoins de l'organisation qui peuvent avoir été déterminés par le ou la gestionnaire d'embauche et être appliqués par la ou les personnes responsables de l'évaluation. Il n'est pas nécessaire que plus d'une personne soit prise en considération pour qu'une nomination soit jugée fondée sur le mérite.
97. Les Lignes directrices de la CFP en matière d'évaluation exigent que les administrateurs généraux et administratrices générales s'assurent que les processus et méthodes d'évaluation permettent d'évaluer efficacement les qualifications essentielles et autres critères de mérite établis, et soient administrés de manière juste. Pour ce qui est de l'évaluation de personnes en vue d'une nomination externes ou internes au groupe EX, les lignes directrices exigent la tenue d'une entrevue structurée et d'une vérification de références, ainsi que l'utilisation de tout autre outil nécessaire pour appuyer la décision de nomination.
98. **Assurance d'une documentation adéquate.** Les Lignes directrices de la CFP sur la sélection et la nomination exigent que les administrateurs généraux et les administratrices générales s'assurent que les nominations et les raisons justifiant la décision relative à une nomination sont documentées, et que les offres de nomination sont présentées par écrit et précisent clairement toutes les conditions de la nomination.
99. **Surveillance au niveau ministériel des nominations intérimaires à des postes de EX.** L'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) stipule que les administrateurs généraux et administratrices générales ont la responsabilité de surveiller activement l'exercice des pouvoirs délégués afin d'assurer la conformité à la nouvelle LEFP et à toute autre exigence de la *Loi* et des lignes directrices visant l'intégrité des nominations et des valeurs de nomination.
100. En ce qui a trait plus particulièrement à la surveillance des nominations intérimaires, les Lignes directrices de la CFP sur le choix du processus de nomination exigent que les administrateurs généraux et administratrices générales mettent en place un mécanisme de surveillance et d'examen pour les nominations intérimaires de plus de 12 mois et les nominations externes au groupe de la direction au moyen de processus non annoncés.

## Autres éléments

101. **Notification.** Actuellement, toutes les nominations, sauf les nominations intérimaires, exigent que les personnes se trouvant dans la zone de sélection soient informées par écrit du nom de la personne prise en considération aux fins de nomination. De plus, une période d'attente minimale de cinq jours civils s'applique avant que la nomination soit considérée comme définitive. Cette mesure permet aux personnes se trouvant dans la zone de sélection, dont la candidature n'a pas été prise en considération aux fins de nomination au poste visé, d'en discuter avec le ou la gestionnaire d'embauche, qui, à son tour, peut décider de revoir et de modifier la décision avant que la nomination ne soit définitive.
102. Dans le cas des nominations intérimaires, il n'y a pas de période d'attente. Dès que les personnes se trouvant dans la zone de sélection sont informées du nom de la personne à nommer, la nomination intérimaire est définitive et prend effet immédiatement.
103. Afin de renforcer la transparence et la communication tout au long du processus de nomination, à la suite de la présente vérification, la CFP s'est engagée à examiner la pertinence d'étendre l'application de la période d'attente minimale de cinq jours civils aux nominations intérimaires de quatre mois et plus.
104. **Responsabilisation.** Tout en offrant une plus grande souplesse relativement au processus de nomination, la nouvelle LEFP exige également que les personnes investies des pouvoirs délégués et subdélégués de prise de décisions en matière de nomination rendent compte à la CFP de l'exercice approprié de ces pouvoirs. La CFP évalue le rendement en dotation des ministères et organismes selon une perspective de gestion du risque et recommande des mesures correctives le cas échéant. La CFP a établi un cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) qui oblige les administrateurs généraux et les administratrices générales à rendre compte de la façon dont ils exercent les pouvoirs qui leur sont délégués.
105. À la suite de la présente vérification, la CFP s'est engagée à faire en sorte que ses activités de surveillance s'étendent aux nominations intérimaires de quatre mois et plus à des postes de EX. Elle entend également apporter au cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) les modifications nécessaires afin de tenir compte des nominations intérimaires au groupe de EX.

## Conclusion

106. Lors de la revue des dossiers de dotation, nous avons observés que tous les dossiers visant des nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois, faites sans concours, et les deux tiers des dossiers visant des nominations faites par voie de concours, ne contenaient pas suffisamment de preuves pour démontrer la conformité à l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), au règlement connexe et aux valeurs de dotation que sont la justice et l'égalité d'accès. En outre, selon 86 des 89 (ou 97 p. cent) dossiers de dotation examinés, les lignes directrices de la CFP et la valeur de dotation qu'est la transparence n'ont pas été respectées. Nous avons également constaté que les cadres ministériels de gestion de la dotation ne se sont pas avérés efficaces pour ce qui est d'aider les administrateurs généraux et les administratrices générales à s'acquitter de leurs responsabilités au regard de ce type de nomination.
107. Les cadres de direction sont les leaders de la fonction publique fédérale. Il est impératif que les nominations à ce groupe, y compris les nominations intérimaires de quatre mois et plus, soient irréprochables et respectent le principe du mérite et les valeurs de dotation. En vertu de la nouvelle LEFP, les administratrices générales et administrateurs généraux doivent faire en sorte que les décisions qu'ils prennent concernant les nominations intérimaires externes et internes au groupe EX sont fondées sur un cadre de gestion de la dotation efficace. Ce faisant, ils pourront s'acquitter de leurs obligations établies aux termes des ententes de délégation qu'ils ont conclues avec la CFP et protéger l'intégrité du système de nomination.

## Réponse d'ensemble des ministères sélectionnés

*Nous avons reçu les réponses des administrateurs généraux et des administratrices générales des organisations sélectionnées pour la vérification. Ils ont accepté nos observations contenues dans ce rapport et se sont engagés à mettre en œuvre nos recommandations dans leurs organisations respectives. Dans leur réponse, les administrateurs généraux et les administratrices générales ont indiqué qu'ils planifiaient ou qu'ils avaient déjà pris des mesures pour améliorer les activités de dotation reliées aux nominations intérimaires à des postes de EX.*

# À propos de la vérification

## Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer dans quelle mesure les décisions relatives aux nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction (EX) respectaient le principe du mérite de l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), les lois, les règlements et les lignes directrices connexes, ainsi que les valeurs de dotation, tel qu'ils sont énoncés dans les ententes ministérielles concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD) conclues avec la CFP;
- évaluer l'efficacité des cadres ministériels de gestion de la dotation régissant les nominations intérimaires externes de plus de quatre mois au groupe de la direction, et internes de plus de six mois.

La vérification a porté sur les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Elle ne visait pas les nominations intérimaires externes de quatre mois ou moins au groupe de la direction, et internes de six mois ou moins. Les organisations qui font actuellement l'objet d'autres vérifications par la CFP ont également été soustraites à cet exercice.

Selon l'ancien *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), les dispositions relatives au principe du mérite et aux droits d'appel ne s'appliquaient pas aux nominations intérimaires externes de quatre mois ou moins à des postes de EX. En outre, les nominations intérimaires internes de six mois ou moins à des postes de EX étaient exemptées de l'application du principe du mérite. Qui plus est, toute nomination au sein du groupe EX, y compris les nominations intérimaires, était soustraite à l'application des dispositions relatives aux droits d'appel.

## Portée et démarche

La CFP a examiné les activités de dotation aux fins de nomination intérimaire à des postes de EX ainsi que les systèmes et processus connexes du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2004.

Sept organisations fédérales ont été sélectionnées aux fins de la vérification :

- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;
- Ministère des Finances;
- Ministère de la Défense nationale;
- Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- Transports Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pour la période couverte par la vérification, les sept ministères sélectionnés totalisaient environ 22 p. cent des nominations intérimaires EX de plus de quatre mois faites dans l'ensemble des ministères sous l'égide de la LEFP. Pour effectuer la sélection de ces organisations, nous avons tenu compte de la taille de l'effectif, de la structure (centralisée ou décentralisée), de la démographie et du mandat.

Nous nous sommes également penchés sur la situation au Commissariat aux langues officielles et à Statistique Canada. Bien qu'aucune de ces organisations n'ait effectué de nominations intérimaires à des postes de EX pendant la période visée par la vérification, nous les avons intégrées à notre sélection afin de déterminer si elles géraient leur effectif cadre d'une manière différente des sept autres ministères.

Nous avons examiné et analysé la documentation pertinente, notamment ce qui suit :

- les plans, lignes directrices et politiques des organisations visées;
- une étude portant sur les obstacles et les possibilités dans le groupe de la direction, menée en 2001 par l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la Fonction publique du Canada (APEX);
- une étude menée par la CFP à l'interne portant sur les nominations intérimaires et les promotions subséquentes à la fonction publique fédérale.

Nous avons mené des entrevues auprès des gestionnaires supérieurs, des gestionnaires d'embauche, des conseillers et conseillères en ressources humaines ainsi que des représentants et représentantes de la Direction du ressourcement des cadres de la CFP.

Nous avons examiné une sélection aléatoire de 89 nominations à des postes de EX, représentant environ 40 p. cent du total des nominations intérimaires effectuées au sein des sept organisations sélectionnées pour la période débutant le 1<sup>er</sup> avril 2002 et se terminant le 31 mars 2004. L'échantillon inclut 80 nominations sans concours et neuf nominations avec concours.

## Critères

Les critères de la vérification ont été structurés de façon à tenir compte des pouvoirs délégués et des obligations de rendre compte des administrateurs généraux et administratrices générales au regard des fonctions, attributions, responsabilités et pouvoirs énoncés dans l'ancienne LEFP et règlement connexe. Dans ces critères, nous avons également pris en compte les conditions des ententes concernant la délégation des pouvoirs et responsabilités de dotation (EDPRD) des ministères.

Voici ce à quoi nous nous attendions :

- Les administrateurs généraux et administratrices générales respectent les exigences de la *Loi* et des lignes directrices lorsqu'ils procèdent par voie de processus sans concours.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales respectent les exigences de la *Loi* et des lignes directrices lorsqu'ils procèdent par voie de concours.
- Les plans officiels de ressources humaines pour le groupe EX, y compris les nominations intérimaires à des postes de ce groupe, sont liés au plan d'activités de l'organisation.
- Les administrateurs généraux et les administratrices générales prennent en considération un nombre suffisant de candidates et candidats éventuels.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales tiennent compte des recommandations du plan d'action Faire place au changement lorsqu'ils prennent des décisions concernant les nominations intérimaires à des postes de EX.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales ont précisé clairement par écrit les rôles et les responsabilités des personnes à qui des pouvoirs ont été subdélégués. Ils ont mis en œuvre des méthodes et des pratiques visant à faciliter la prise de décisions au sujet de questions de dotation comme les nominations intérimaires à des postes de EX.
- Les administrateurs généraux et administratrices générales surveillent les nominations intérimaires à des postes de EX faites dans leur organisation et prennent des mesures correctives au besoin.

## Équipe de vérification

Vice-présidente, Direction générale de la vérification  
Mary Clennett

Directeur général, Opérations de vérification  
Michael Corber

Directrice, Opérations de vérification  
Denise Coudry-Batalla

Vérificateurs et vérificatrices  
Ruth Fox  
Claudia Pilon  
Xuan-Phi Tran  
Kris Trottier