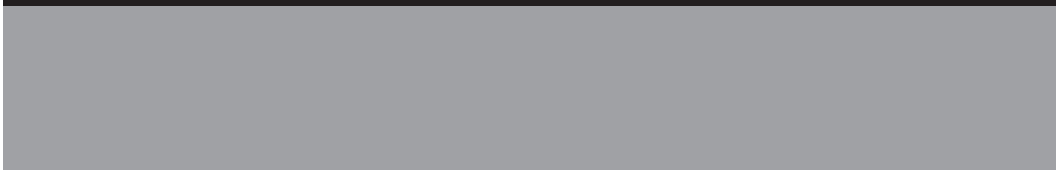




Commission de la fonction publique
du Canada

Public Service Commission
of Canada



Vérification de l'Agence spatiale canadienne

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Mai 2006

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

N° de catalogue : SC3-116/2006
ISBN 0-662-49196-3

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

Résumé	2
Introduction	3
Contexte de la vérification	4
Objectifs et étendue de la vérification	5
Observations	6
Il y a un manque de leadership et de responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines	6
La planification des ressources humaines n'est pas intégrée à la planification des activités	8
Le plan stratégique des ressources humaines n'aborde pas les questions clés	8
Les activités de dotation en personnel étaient lancées de façon ponctuelle	10
Il n'y a aucun mécanisme de surveillance	12
Plusieurs opérations de dotation en personnel ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation	14
L'impartialité en dotation est compromise	18
Les méthodes et outils d'évaluation sont inappropriés	21
Les rôles et responsabilités sont ambigus en matière de dotation en personnel	24
La formation en dotation est insuffisante	25
La CFP a imposé des conditions à la délégation des pouvoirs de dotation en personnel	27
Conclusion	27
À propos de la vérification	29
Objectif	29
Étendue et méthode	29
Critères	31
Équipe de vérification	31
Glossaire	32

Résumé

1. Les observations de la présente vérification indiquent que la gestion des opérations de dotation en personnel de l'Agence spatiale canadienne (l'Agence) présentait plusieurs lacunes. Nous avons constaté que les stratégies et les plans mis en œuvre par l'Agence dans le cadre des opérations de dotation en personnel lancées sous l'ancien régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) étaient inadéquats.
2. Nous avons noté un manque de leadership et de responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines. La planification des ressources humaines n'est pas intégrée à la planification des activités. Le plan stratégique des ressources humaines approuvé par la direction de l'Agence en 2004 était incomplet et superficiel. Les opérations de dotation en personnel étaient lancées de façon ponctuelle. Nous n'avons trouvé aucun mécanisme de suivi et de surveillance des activités de dotation en personnel.
3. Nos travaux de vérification ont également révélé une mauvaise compréhension du cadre régissant les activités de dotation en personnel. Les rôles et responsabilités des gestionnaires, des conseillères et conseillers en ressources humaines, en ce qui touche la dotation en personnel, n'étaient pas définis. Les avis et conseils offerts aux gestionnaires par les conseillères et conseillers en ressources humaines durant la période couverte laissent à désirer, et la formation offerte aux gestionnaires, aux conseillères et conseillers en ressources humaines était insuffisante.
4. L'Agence a manqué de rigueur dans la manière de gérer ses activités de dotation, puisque 48 % des opérations de dotation en personnel examinées dans le cadre de notre vérification ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation. Nous sommes particulièrement préoccupés en ce qui a trait à l'impartialité en dotation, à la qualité des outils de dotation et des méthodes d'évaluation.
5. En décembre 2005, la Commission de la fonction publique (CFP) a signé avec le président de l'Agence une nouvelle entente appelée Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination, conformément à la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* entrée en vigueur le 31 décembre 2005. La CFP a imposé à l'Agence des conditions à la délégation des pouvoirs de dotation. D'ici à ce que la CFP soit convaincue qu'un régime de nomination approprié est en place, l'Agence devra respecter ces conditions particulières qui sont liées au nouveau régime de délégation.

Introduction

6. Établie en mars 1989, l'Agence spatiale canadienne (l'Agence) tire son autorité de la *Loi sur l'Agence spatiale canadienne* en vigueur depuis décembre 1990. Son mandat est « de promouvoir l'exploitation et l'usage pacifiques de l'espace, de faire progresser la connaissance de l'espace au moyen de la science et de faire en sorte que les Canadiens tirent profit des sciences et techniques spatiales sur les plans tant social qu'économique ». L'Agence œuvre dans des domaines d'activités très spécialisés et possède une expertise tant sur le plan national qu'international.
7. Le président de l'Agence relève du ministre de l'Industrie et est secondé par le vice-président principal. L'organisation de l'Agence comprend cinq fonctions centrales (Programmes spatiaux, Technologie spatiale, Sciences spatiales, Bureau des astronautes canadiens, Exploitation spatiale), six fonctions de direction (Vérification, Évaluation et examen, Gestion intégrée, Communications, Développement stratégique, Relations extérieures et Liaison gouvernementale) ainsi que trois fonctions intégrées (Services juridiques, Administration, Ressources humaines). L'Agence dispose d'un statut équivalent à celui d'un ministère, et son personnel, à l'exception des astronautes, est nommé conformément à la LEFP.
8. Avant 1999, l'Agence avait un budget d'activités temporaire et gérait ses ressources presque exclusivement à court terme. À cette époque, compte tenu du mode de financement de l'Agence, la majorité de l'effectif était constitué de fonctionnaires nommés pour une période déterminée et de contractuelles et contractuels embauchés afin de répondre aux besoins liés aux projets.
9. En 1999, le Parlement accordait à l'Agence son premier budget de services votés. En réponse à ce financement stable, l'Agence a été réorganisée, elle a revu sa structure organisationnelle, et son personnel a changé considérablement. Le nombre, la nature et la répartition de l'effectif de l'Agence ont surtout changé à la suite d'un exercice visant à convertir des postes déterminés en poste indéterminés, et à créer de nouveaux postes afin de réduire le nombre de contractuels. L'exercice de conversion, entrepris en 2002, a touché près de 230 postes parmi plus de 20 groupes professionnels. Les dernières années ont donc été marquées par un nombre élevé d'opérations de dotation en personnel visant à stabiliser l'effectif. En mars 2005, l'Agence comptait 609 fonctionnaires nommés pour une période soit déterminée soit indéterminée (permanente), comparativement à 540 en mars 2003 et à 378 en mars 2000. De plus, afin de répondre aux besoins liés à des projets spéciaux, l'effectif de l'Agence comptait, en mars 2005, 164 contractuelles et contractuels.

10. Le siège social de l'Agence est situé dans la région du Grand Montréal. La majorité du personnel travaille au Centre spatial John H. Chapman, à Saint-Hubert au Québec. Les autres employés travaillent à Ottawa, au Laboratoire David Florida ainsi qu'à deux autres emplacements, ou dans les bureaux de l'Agence spatiale canadienne situés à Washington, à Paris, à Cape Canaveral et à Houston.
11. Le siège social de l'Agence est situé dans une région désignée unilingue française, aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, en ce qui a trait à la langue de travail. Cette situation revêt un caractère particulier du fait que, dans l'industrie spatiale, l'anglais est la première langue de communication. La situation géographique de l'Agence représente un enjeu important au chapitre de la dotation en personnel. L'Agence doit adopter des stratégies réfléchies en la matière pour attirer et maintenir des bassins de candidates et candidats qui répondent aux exigences linguistiques des postes à pourvoir.

Contexte de la vérification

12. En vertu de l'ancienne LEFP, la CFP déléguait ses pouvoirs de dotation en personnel au président de l'Agence dans le cadre d'une Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation. Durant la période couverte par notre vérification, l'entente en vigueur était celle conclue entre la CFP et l'Agence en janvier 2001, puis modifiée en 2002 à la suite de l'ajout de pouvoirs délégués pour le recrutement externe, par voie de concours, pour le sous-groupe génie.
13. En signant une telle entente, le président de l'Agence acceptait les pouvoirs, les obligations et les responsabilités connexes, et s'engageait à respecter les valeurs, les attentes ainsi que les obligations juridiques liées à la responsabilisation en dotation. Le président de l'Agence devait rendre compte à la CFP, à l'aide du Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation (RMORCD), de toutes les activités liées aux pouvoirs de dotation délégués, y compris l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre de gestion des activités de dotation en personnel.
14. En 2004, la CFP a examiné le dernier RMORCD de l'Agence pour la période 2002-2003. L'examen a permis de soulever des questions liées à la compétence, plus particulièrement en ce qui a trait aux stratégies et aux décisions appuyant les objectifs organisationnels et le plan de ressources humaines. Dans son rapport d'évaluation, la CFP indique que l'Agence devait adopter une approche stratégique quant à la dotation et à la gestion des ressources humaines. La CFP a conclu que le RMORCD de l'Agence présentait l'information de façon superficielle, sans fournir d'exemples indiquant le rendement réalisé et les résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre de mesures concrètes.

Objectifs et étendue de la vérification

15. La vérification avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure le cadre de gestion régissant les activités de dotation en personnel et les opérations de dotation en personnel de l'Agence étaient conformes à l'ancienne LEFP, aux politiques de la CFP, à ses règlements et décrets, ainsi qu'à l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue entre la CFP et l'Agence en 2001 et 2002.
16. Nous avons examiné et analysé des documents pertinents de l'Agence portant sur la dotation en personnel, y compris des documents préparés en 2005 en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP en décembre 2005. Nous avons également mené des entrevues auprès des membres de la haute direction, du comité exécutif, des gestionnaires, des représentants de la Direction des ressources humaines ainsi que des représentants syndicaux. Nous avons enfin examiné 122 opérations de dotation en personnel menées sous l'ancienne LEFP, entre le 1^{er} avril 2003 et le 31 octobre 2004.
17. Pour obtenir plus de détails sur la présente vérification, veuillez consulter la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du rapport.

Observations

Il y a un manque de leadership et de responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines

18. Le Comité exécutif, l'instance décisionnelle de l'Agence, est responsable de l'ensemble de la gestion, de la surveillance et du contrôle des activités. Ce comité est appuyé par un sous-comité, soit le Comité de gestion interne, dont le mandat porte essentiellement sur les questions financières et administratives. Pour discuter et traiter des principaux enjeux en matière de ressources humaines, la Direction des ressources humaines a mis sur pied, en 2005, un comité d'orientation en matière de ressources humaines qui sert d'intermédiaire auprès des différents secteurs de l'Agence. Ce comité n'est cependant redevable ni au Comité exécutif ni au Comité de gestion interne.
19. Compte tenu du rôle clé du Comité exécutif et de la croissance de l'Agence depuis 1999, nous nous attendions à ce que le Comité exécutif définisse la vision, qu'il soit le catalyseur du changement et qu'il dirige les questions liées aux ressources humaines en donnant des directions claires, axées sur les besoins actuels et à venir de l'organisation. Le leadership en matière de gestion des ressources humaines devrait provenir de la haute direction de l'Agence, avec une participation organisée des autres acteurs clés que sont le Comité de gestion interne, les gestionnaires, la Direction des ressources humaines et son comité d'orientation, les représentants syndicaux et le personnel.
20. Nous avons noté un manque de direction et d'engagement, de la part du Comité exécutif, à l'égard des questions relatives aux ressources humaines. À preuve, ces questions sont abordées au cours des réunions du Comité exécutif, essentiellement sous la forme d'exposés livrés par la Direction des ressources humaines, et ne font l'objet d'aucun débat stratégique.
21. Plusieurs gestionnaires interrogés ne se voient pas comme des acteurs importants dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des ressources humaines. Ils perçoivent la gestion des ressources humaines comme étant avant tout une responsabilité de la Direction des ressources humaines. La mise en œuvre du Comité d'orientation en matière de ressources humaines vient appuyer cet argument.
22. Nous nous attendions à ce que l'Agence ait instauré une structure de responsabilisation efficace en matière de gestion des ressources humaines et, plus précisément, au chapitre de la dotation en personnel. Or, pour l'année financière 2003-2004, afin que la gestion des ressources humaines soit une priorité, le président a intégré aux ententes de gestion et d'évaluation de rendement de tous les cadres supérieurs de l'Agence, une annexe qui énonce certains engagements, appelée « Annexe d'engagement continu en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. »

23. Notre examen nous a cependant révélé que les ententes ne comportaient aucun indicateur de rendement permettant de mesurer concrètement les engagements et les résultats attendus en matière de gestion des ressources humaines. Dans ces annexes, on peut y lire, par exemple, le type d'engagements suivants : « assurer la gestion des ressources humaines de manière à maximiser l'utilisation des ressources tout en respectant le plafond salarial établi » et « gérer correctement les questions et les cas relatifs aux relations de travail à mesure qu'ils se présentent par le biais d'un partenariat proactif avec la Direction des ressources humaines ». Ces engagements découlent certes d'intentions louables, mais n'indiquent pas les mesures devant être prises par le cadre supérieur pour atteindre l'objectif visé. Ce manque d'indicateurs ne permet pas au président d'évaluer les résultats des engagements continus de ses cadres supérieurs en matière de gestion des ressources humaines.
24. Malgré les efforts déployés par la Direction des ressources humaines afin de responsabiliser les membres du groupe de la direction à l'égard des questions de ressources humaines, il reste beaucoup à faire pour réaliser cet objectif. Il sera d'ailleurs primordial que les cadres supérieurs de l'Agence se penchent sur cette question sous le nouveau régime de dotation en personnel.

Recommandation 1

Le président de l'Agence spatiale canadienne doit prendre des mesures concrètes pour responsabiliser les cadres supérieurs afin qu'ils prennent en main la direction des questions ayant trait à la gestion des ressources humaines et qu'ils rendent compte de leurs décisions.

Réponse de l'Agence spatiale canadienne. L'Agence reconnaît l'importance de la responsabilisation des cadres supérieurs et des gestionnaires dans la gestion des ressources humaines. Le Cadre de responsabilisation en matière de gestion de la dotation est mis en œuvre pour faire en sorte que tous les gestionnaires assument leurs responsabilités en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Nous consoliderons le niveau de responsabilisation des cadres supérieurs en procédant à un alignement au niveau de leur imputabilité et des mesures précises dans leurs ententes de rendement. Les gestionnaires assumeront le leadership et la responsabilité de la gestion des ressources humaines en contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre du futur plan stratégique de gestion des ressources humaines. La gestion des ressources humaines fera désormais partie des points permanents à l'ordre du jour des réunions du Comité exécutif dans le but de favoriser des discussions constructives et une approche corporative pour la prise de décisions. La désignation de « champions » des initiatives en gestion des ressources humaines consolidera le leadership et la responsabilisation en ces matières.

La planification des ressources humaines n'est pas intégrée à la planification des activités

25. La planification des ressources humaines est un processus qui permet de déterminer les besoins actuels et à venir d'une organisation. Elle devrait faire le lien entre la gestion des ressources humaines et le plan stratégique global de l'organisation. Une planification intégrée des ressources humaines et des activités devrait se poursuivre à tous les échelons d'une organisation et mettre à contribution les acteurs clés qui ont un rôle à jouer pour assurer l'efficacité de la démarche. Pour ce faire, les gestionnaires devraient comprendre les objectifs stratégiques généraux ainsi que les objectifs opérationnels de l'organisation et énoncer avec clarté leurs propres objectifs opérationnels.
26. Le rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2002 soulevait l'absence d'un plan global en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'Agence. Durant la période couverte par notre vérification, l'Agence a entrepris un virage vers une gestion des ressources humaines plus stratégique. Nous avons cependant noté qu'il reste beaucoup à faire pour atteindre cet objectif.
27. Plusieurs gestionnaires interrogés fonctionnent encore selon le principe d'une gestion en silo et par projet. Ils reconnaissent qu'un plan stratégique des ressources humaines a été élaboré par la Direction des ressources humaines, mais plusieurs ont été incapables de nous faire état de ses grandes lignes, de ses objectifs et de la façon dont ceux-ci s'intègrent aux autres objectifs de l'organisation. Chaque secteur a son propre plan opérationnel qui comprend des éléments de ressources humaines, mais qui, selon certains gestionnaires interrogés, ne s'arriment pas avec le plan stratégique global.
28. Des représentants de la Direction des ressources humaines nous ont confirmé qu'il reste un travail énorme à accomplir pour faire en sorte que la gestion des ressources humaines s'exerce davantage dans une perspective stratégique plutôt qu'opérationnelle. Au moment de notre vérification, l'engagement de la haute direction et des gestionnaires à l'égard des questions de planification stratégique et de gestion des ressources humaines était absent.

Le plan stratégique des ressources humaines n'aborde pas les questions clés

29. Le plan stratégique des ressources humaines approuvé par le Comité exécutif en avril 2004 est principalement le fruit du travail de la Direction des ressources humaines. Le plan est une description des tendances, des enjeux et des actions possibles. Il s'agit d'une liste d'éléments à considérer pour améliorer la gestion des ressources humaines.
30. Certains gestionnaires interrogés ont soutenu que l'établissement d'un plan de relève était un besoin réel. Bien que le plan stratégique des ressources humaines énonce des besoins au chapitre de la planification de la relève dans certains groupes clés, comme le groupe de la direction et celui des chercheurs scientifiques, il ne comporte aucun engagement ni

mesure concrète. Une composante clé de la gestion stratégique des ressources humaines consiste à bien connaître son effectif afin de pouvoir gérer les pénuries ou les surplus de personnel éventuels. L'Agence œuvre dans un secteur à haut risque et devrait demeurer à la fine pointe, tout en veillant à attirer et à maintenir en poste des personnes hautement qualifiées.

31. La Direction des ressources humaines de l'Agence a élaboré, en juin 2003, le premier profil démographique présentant une vue d'ensemble des ressources en place. Ce tableau est cependant incomplet et ne propose aucune piste de solutions aux défis relevés. Les seuls éléments de nature démographique faisant l'objet d'un suivi régulier sont les cibles d'équité en matière d'emploi et la répartition de l'effectif de l'Agence.
32. Nous nous attendions à ce que le plan stratégique des ressources humaines de l'Agence tienne compte, entre autres, des éléments présentés à la **pièce 1**.

Pièce 1: Plan stratégique des ressources humaines

1) Détermination des objectifs opérationnels

2) Analyse de l'environnement

- L'effectif (pénuries ou surplus possibles)
- Analyse interne (cadre législatif et politique, projets RH, satisfaction des clients, système d'information sur les ressources humaines, etc.)
- Analyse externe (tendances actuelles – retraite, professions montantes, etc.)

3) Analyse des écarts (besoins actuels et à venir)

- Pénurie liée à certains groupes professionnels

4) Établissement des priorités

- Principales priorités en ressources humaines suivant les analyses
- Stratégies visant à obtenir les résultats escomptés

5) Examen et mesure des progrès accomplis

- Objectifs clairs et mesurables
- Plan de mise en œuvre et échéanciers
- Mécanismes de suivi

Source : Texte inspiré de « Élaborer une stratégie de dotation – Section 1 : Élaboration d'un plan de ressources humaines », Commission de la fonction publique du Canada, 2002.

33. Nous avons noté que le plan stratégique des ressources humaines de l'Agence ne présentait qu'une analyse partielle de l'environnement et certaines mesures possibles sans en préciser les priorités. En outre, notre examen des documents clés et nos entrevues nous amènent à conclure que l'Agence n'avait produit aucun rapport portant expressément sur les progrès accomplis ou les résultats atteints à l'égard de son plan.
34. Un plan d'action visant la mise en œuvre du plan stratégique des ressources humaines a été élaboré en avril 2004. Il s'agit d'un plan d'activités pour la Direction des ressources humaines, qui énonce les principaux engagements qu'elle s'est donnée dans plusieurs domaines dont les langues officielles, l'équité en matière d'emploi, le recrutement et le maintien en poste. Nous avons constaté les efforts déployés par la Direction des ressources humaines afin de mettre en œuvre des éléments de ce plan d'action. En 2005, elle a élaboré un profil de compétences ainsi qu'un modèle en vue de l'élaboration d'un plan de dotation en personnel, par direction générale, pour l'année 2005-2006. Ce modèle, qui comporte désormais des données d'admissibilité à la retraite, a été remis aux gestionnaires de l'Agence. Ces nouvelles initiatives pourront soutenir positivement les activités de dotation au sein de l'Agence.

Les activités de dotation en personnel étaient lancées de façon ponctuelle

35. Comme nous l'avons mentionné précédemment, depuis son exercice de conversion débuté en 2002, l'Agence a été réorganisée et son personnel a connu une croissance considérable. La période couverte par notre vérification a été marquée par un nombre élevé d'opérations de dotation en personnel. Nous avons noté que l'Agence avait procédé à son exercice de conversion sans planification stratégique de ses besoins de dotation, et ce, malgré la recommandation formulée par la vérificatrice générale du Canada dans son rapport de décembre 2002.
36. Les opérations de dotation en personnel lancées durant la période couverte par notre vérification ont principalement servi à répondre à des besoins immédiats. Notre analyse des dossiers de dotation nous a révélé l'absence de tout échange, entre les conseillères et conseillers en ressources humaines et les gestionnaires, quant à la planification de la dotation en personnel et aux différentes options offertes pour doter les postes. D'ailleurs, la majorité des conseillères et conseillers en ressources humaines que nous avons interrogés ont affirmé ne pas se servir du plan stratégique des ressources humaines comme outil stratégique auprès des gestionnaires.
37. Notre examen a révélé que l'Agence pourvoit ses postes au fur et à mesure. À titre d'exemple, l'Agence a fait preuve d'inefficacité en établissant les listes d'admissibilité. Nous avons noté que le nombre de candidates et candidats inscrits sur les listes d'admissibilité établies à la suite de concours publics et internes équivalait généralement au nombre de postes à pourvoir dans l'immédiat. L'Agence aurait dû établir des listes comptant un plus grand nombre de candidates et candidats afin de pouvoir répondre aux besoins futurs.

38. Nous avons aussi noté que plusieurs concours avaient été lancés au sein d'un même secteur en vue de pourvoir des postes similaires. Si les gestionnaires avaient planifié leurs opérations de dotation en personnel de manière concertée, ils n'auraient pas lancé de concours semblables de façon répétée. Par exemple, des concours génériques auraient pu convenir pour évaluer les qualités communes, particulièrement lorsqu'il s'agissait de postes de soutien administratif. Si l'Agence avait procédé ainsi, ses activités de dotation en personnel auraient pu être gérées d'une manière plus efficiente.
39. Nous avons constaté que certains gestionnaires de l'Agence favorisaient la mise à l'essai de candidates et candidats à titre intérimaire ou encore à titre déterminé, avant qu'ils ne soient nommés pour une période indéterminée. Selon les données obtenues de l'Agence sur les opérations de dotation durant la période couverte par notre vérification, il y a eu plus de 40 nominations visant une période déterminée à des postes clairement désignés comme étant d'une période indéterminée. D'ailleurs, dans le cadre de notre examen des 122 opérations de dotation, nous avons identifié 17 nominations pour une période déterminée à des postes clairement désignés pour une durée indéterminée. De plus, sur 39 concours internes vérifiés, nous avons relevé six cas où les titulaires nommés pour une période indéterminée occupaient déjà, par intérim, les fonctions rattachées au poste, et six autres cas où les titulaires occupaient déjà ledit poste pour une période déterminée. Cette méthode de dotation ne donne pas la meilleure valeur possible au regard des coûts et du temps investis, et augmente le risque lié au manque d'impartialité perçue. L'Agence, disposant du financement permanent, savait qu'elle était en mesure de pourvoir ces postes pour une période indéterminée.
40. En 2004, l'Agence a mis en œuvre trois programmes d'apprentissage et de perfectionnement professionnel pour attirer et former des agents de communication, des agents de rémunération et des technologues. Nous avons cependant constaté que ces programmes ne répondent pas à des besoins stratégiques préétablis, et les documents que nous avons examinés ne mentionnent aucun objectif directement lié aux besoins particuliers des groupes visés par ces programmes.
41. À notre avis, l'adoption de pratiques qui s'inscrivent davantage dans une perspective stratégique, comme le recours à des concours génériques et à la dotation anticipée, assureraient une meilleure adéquation entre les besoins actuels et futurs de l'Agence. Nous sommes préoccupés par le manque de planification des activités de dotation en personnel des gestionnaires de l'Agence car, en vertu des nouvelles Lignes directrices de la CFP en matière de nomination, les décisions de nomination doivent reposer sur la planification des ressources humaines, en lien avec la planification organisationnelle et celle des activités.

Recommandation 2

Le président de l'Agence spatiale canadienne doit élaborer et mettre en œuvre un plan stratégique de gestion des ressources humaines, l'intégrer à ses plans opérationnels et à ses objectifs stratégiques, et s'assurer qu'il sera pris en compte dans le cadre des processus de dotation en personnel.

Réponse de l'Agence spatiale canadienne. L'Agence convient que le travail n'est pas terminé, et elle reconnaît l'importance que revêt un Plan stratégique de gestion des ressources humaines. Les mesures ont été prises afin que l'élaboration de ce Plan stratégique et sa mise en œuvre s'effectuent à l'aide de la trousse d'outils de planification intégrée des ressources humaines produite par le Conseil du Trésor et fournie aux sous-ministres le 2 février 2005. À partir de cette trousse, la Direction des ressources humaines a mis au point des outils de planification destinés à aider les gestionnaires à dresser le Plan stratégique, incluant une analyse démographique interne et externe. Le Plan comprendra des stratégies de ressourcement et de développement des ressources. Dans le cadre de l'exercice de planification de 2006-2007, l'Agence a harmonisé son plan de dotation à ses plans de travail. Afin d'évaluer et de définir ses besoins actuels et futurs en ressources humaines, l'Agence a également lié ses activités de planification des ressources humaines à sa stratégie d'affaires – la Stratégie spatiale canadienne – et au plan décennal.

Il n'y a aucun mécanisme de surveillance

42. Les activités de surveillance comprennent l'examen permanent des activités par rapport aux plans, aux procédures ou aux normes de rendement pour déterminer si celles-ci sont exercées ou fonctionnent comme prévu, et si elles produisent les résultats souhaités. La surveillance vise à examiner, à intervalles réguliers, les secteurs à risque, y compris les tendances en matière de dotation en personnel, de manière à déceler les éventuelles faiblesses dans les démarches. Au besoin, l'Agence doit prendre des mesures correctives et apporter des améliorations aux politiques et aux processus en vigueur.
43. Pour assurer une surveillance efficace de la dotation en personnel, l'Agence doit pouvoir compter sur de l'information fiable et accessible en matière de dotation. L'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation exige que le président surveille les activités de dotation en personnel de l'Agence.
44. Nous avons noté que l'Agence n'assurait pas, durant la période couverte par notre vérification, la surveillance de ses activités de dotation en personnel. Bien que nous ayons trouvé que l'Agence ne disposait d'aucun système pour évaluer ses activités de dotation en personnel et les résultats qui en découlent, nous avons noté l'existence de mécanismes de contrôle opérationnels ayant trait au contrôle budgétaire et à la documentation des dossiers de dotation en personnel.

45. Durant la période couverte par notre vérification, l'Agence a demandé à ce que chaque opération de dotation en personnel soit autorisée par le président, à l'aide du formulaire de demande d'intervention en ressources humaines, afin d'assurer l'équilibre entre les ressources et le budget d'exploitation. La Direction des ressources humaines produisait mensuellement un tableau de mise à jour des opérations de dotation en personnel qu'elle envoyait aux gestionnaires responsables des postes à pourvoir. Il n'y avait cependant aucune discussion entre les représentants de la Direction des ressources humaines et les gestionnaires sur les orientations et les priorités stratégiques.
46. Nous avons constaté que la majorité des dossiers comportaient une liste de contrôle signée par un conseiller ou une conseillère en ressources humaines pour démontrer que les documents nécessaires à la décision avaient bel et bien été versés au dossier, et que les étapes du processus de dotation en personnel avaient été respectées. Nous invitons la Direction des ressources humaines à poursuivre cette pratique et à mettre en place un système qui permettra d'assurer la qualité des documents utilisés lors des processus de dotation.
47. À notre avis, une saine gestion des ressources humaines doit s'appuyer sur des stratégies de dotation en personnel efficaces, un suivi systématique de leur mise en œuvre et de leurs résultats, et la communication des résultats obtenus. D'ailleurs, l'Agence reconnaît ce besoin puisqu'elle en fait mention dans son plan de travail en précisant qu'il lui sera nécessaire d'élaborer un cadre de surveillance des activités de dotation en personnel, conformément au Cadre de responsabilisation de gestion en dotation de la CFP.

Recommandation 3

Le président de l'Agence spatiale canadienne doit mettre en œuvre un système de surveillance des activités de dotation en personnel qui permettra d'évaluer les progrès en fonction des résultats escomptés et de surveiller activement les secteurs à risque.

Réponse de l'Agence spatiale canadienne. Conformément à la nouvelle LEFP, l'Agence élabore un cadre de surveillance des activités de dotation en personnel. L'Agence a mis en œuvre, sous la forme de divers outils, des mécanismes de surveillance et de contrôle, dont les suivants :

- articles précis intégrés à nos politiques et à notre instrument de sous-délégation;
- listes de vérification ajoutées aux dossiers de dotation;
- système informatisé facilitant la présentation de rapports.

L'Agence envisage également la mise en œuvre d'autres mécanismes tels que :

- des vérifications internes effectuées par la direction Vérification, évaluation et examen;
- des vérifications, par des pairs, de dossiers traités par les conseillers en ressources humaines.

L'Agence mettra également sur pied un comité de surveillance qui sera appelé à se pencher sur les enjeux liés à la dotation, particulièrement ceux dans les domaines considérés à risque, et à transmettre ses conclusions au Comité exécutif afin de susciter un débat stratégique. Le comité présentera également ses recommandations au président.

Plusieurs opérations de dotation en personnel ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation

48. Nous nous attendions à ce que chacune des décisions de dotation en personnel prises à l'Agence soient conformes à l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation, conclue entre l'Agence et la CFP en 2001 et 2002. Conformément à cette entente, le président de l'Agence doit veiller à ce que les décisions entourant la dotation en personnel s'appuient sur le principe du mérite, conformément à l'ancienne LEFP, et sur les valeurs et principes en dotation présentés à la **pièce 2**, tout en assurant une saine planification des processus.

Pièce 2 : Valeurs et principes en dotation sous 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 employées et employés 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 candidats et candidates.
- Égalité d'accès : des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi, sont sans obstacles systémiques 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 décisions de dotation.

Principes de gestion et de prestation des services

- Souplesse : ce principe favorise l'adoption de méthodes de dotation adaptées aux besoins particuliers du ministère.
- Capacité financière – efficacité : ces principes favorisent l'adoption de méthodes en matière de dotation permettant de rentabiliser les dépenses et dont l'exécution est simple, rapide et efficace.

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

49. Notre examen des 122 dossiers de dotation en personnel de l'Agence nous a révélé que 59 (48 %) opérations de dotation en personnel ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation. La **pièce 3** présente une répartition des cotes attribuées lors de notre examen des dossiers selon le type d'opérations de dotation.

Pièce 3 : Sommaire de l'examen des dossiers

Type d'opérations	Nombre de dossiers satisfaisants	Nombre de dossiers insatisfaisants	Total
Concours internes	8	31	39
Concours publics	2	21	23
Nominations intérimaires	11	7	18
Mutations	13	0	13
Renouvellement de nominations pour une période déterminée	3	0	3
Changement de la durée des fonctions de terme à indéterminée	10	0	10
Nominations à des postes classifiés à la hausse	14	0	14
Promotion dans le meilleur intérêt de la fonction publique	1	0	1
Présentation de candidates et candidats nommément désignés	1	0	1
	63 (52 %)	59 (48 %)	122

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

50. Nous nous attendions à ce que les conseillers en ressources humaines s'acquittent de leurs responsabilités en matière de dotation en personnel en donnant des avis et conseils éclairés et en encadrant les gestionnaires dans leur prise de décisions. Ces conseils doivent être donnés à plusieurs étapes d'un processus de dotation en personnel, c'est-à-dire au moment de la définition des besoins et des stratégies, de la présélection, de l'évaluation et du classement des candidates et candidats. Cette fonction de remise en question, assumée par les conseillères et conseillers en ressources humaines, est particulièrement importante lorsque les gestionnaires manquent d'expérience en matière de dotation en personnel dans la fonction publique, comme c'est le cas à l'Agence.

51. Certains gestionnaires que nous avons interrogés ont souligné l'incapacité des conseillers en ressources humaines à répondre de façon satisfaisante à leurs besoins. Ils ont signalé des faiblesses en ce qui a trait à la pertinence et à la qualité des avis et conseils offerts. La **pièce 4** présente deux cas qui, après examen, ont révélé que la qualité des avis et conseils offerts aux gestionnaires était insatisfaisante.

Pièce 4 : Avis et conseils insatisfaisants offerts aux gestionnaires

1) Dans le cadre d'un concours public, le gestionnaire mentionne dans un courriel envoyé au conseiller en ressources humaines avoir présélectionné 10 candidates et candidats et « qu'aucun candidat ne rencontre parfaitement toutes les exigences [...] j'ai été subjectif, essentiellement parce qu'ils ont un bon profil et qu'ils ont écrit un bon curriculum vitae ». Dans le même courriel, le gestionnaire demande à un autre gestionnaire : « Pourrais-tu repasser les 10 candidats que j'ai présélectionnés et les trier à nouveau par rapport aux expériences exigées? Je souhaiterais avoir au maximum six entrevues ». Puisqu'il était évident selon le courriel, qu'aucun des postulants satisfaisait aux exigences du poste, le conseiller en ressources humaines aurait dû informer le gestionnaire que la tenue d'un nouveau processus s'imposait.

2) Dans le cadre d'un concours interministériel par répertoire, l'énoncé de qualités figurant au dossier ne concorde pas avec celui utilisé pour obtenir l'autorisation de la CFP et pour présélectionner les candidatures. Le conseiller en ressources humaines aurait dû s'assurer que le gestionnaire utilise le bon énoncé de qualités lors de la présélection et de la sélection des candidatures.

52. Dans le cadre de notre revue des processus de dotation en personnel, nous avons trouvé plusieurs cas où les conseillers et conseillères en ressources humaines ont fourni des conseils qui étaient soit inadéquats, soit purement et simplement de nature administrative. À titre d'exemple, nous n'avons trouvé aucun élément probant dans les dossiers de dotation en personnel démontrant que les conseillers et conseillères en ressources humaines auraient remis en question l'applicabilité des outils et des méthodes d'évaluation. En l'absence d'une fonction efficace de remise en question, nous avons noté des irrégularités importantes dans l'application de la LEFP, des politiques de la CFP et des valeurs de dotation.
53. La majorité des dossiers que nous avons cotés insatisfaisants (59) représentaient des concours au sein de la fonction publique (31) et des concours publics (21), soit 88 % des dossiers qui ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation. La **pièce 5** décrit deux concours lancés au sein de la fonction publique qui ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation.

Pièce 5 : Opérations de dotation en personnel ne respectant pas les valeurs de dotation

1) Dans ce concours interministériel, l'avis publié indiquait une nomination pour une période déterminée de 12 mois, mais la liste d'admissibilité et les deux nominations qui ont découlé de ce concours ont été effectuées pour une période indéterminée.

2) Lors d'un concours interministériel, un des critères de connaissance formulé dans l'énoncé de qualités a été modifié après que le concours fut affiché. La modification apportée à l'énoncé de qualités a été communiquée aux trois candidats présélectionnés seulement. Compte tenu de l'incidence de cette modification sur les candidats éventuels et sur les valeurs de dotation, l'Agence aurait dû afficher de nouveau le concours avec le nouvel énoncé de qualités.

L'impartialité en dotation est compromise

54. La dotation en personnel axée sur les valeurs vise notamment à créer un lien de confiance entre les gestionnaires et les fonctionnaires de l'organisation. Nous nous attendions à ce que le personnel de l'Agence soit nommé et promu d'une façon impartiale. L'impartialité en dotation signifie que les décisions de dotation en personnel sont libres de tout favoritisme politique ou personnel.
55. Dans le cadre de concours publics, la présélection sévère des candidates et candidats, la présence, dans l'énoncé de qualités, d'expériences ou de connaissances particulières à l'Agence, et le fait que la candidate ou le candidat nommé occupait déjà les fonctions du poste, sont des indicateurs que l'impartialité en dotation est compromise. Selon nous, les décisions en matière de dotation en personnel prises dans ce contexte sont contestables lorsque les éléments probants des dossiers de dotation en personnel ne peuvent prouver que les processus étaient impartiaux et exempts de tout favoritisme personnel.
56. Dans 10 dossiers de concours publics que nous avons examinés, la présélection des candidats était sévère et les éléments probants insérés dans les dossiers de dotation en personnel ne permettaient pas de déterminer pourquoi certaines candidatures avaient été éliminées lors de la présélection. Cette façon de faire est une entrave à l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi pour la population canadienne.
57. Plusieurs opérations de dotation en personnel que nous avons examinés ont été manipulées dans le but d'embaucher des personnes choisies à l'avance. Notre examen a révélé que plus de 30 opérations de dotation en personnel étaient « ciblées », et que les personnes nommées à la suite de ces concours occupaient déjà le poste, soit pour une période déterminée, soit par intérim, ou comme contractuelle ou contractuel. La **pièce 6** décrit ces concours plus en détail.

Pièce 6 : Détails des opérations « ciblées »

Type de concours	Nombre de nominations	Source des personnes nommées
Concours publics par répertoire	8	7 anciens contractuels
Concours publics par voie d'affichage	8	3 anciens contractuels
Concours internes	8	6 occupaient le poste sur une base intérimaire ou pour une période déterminée
Concours internes interministériels	9	5 occupaient le poste sur une base intérimaire ou pour une période déterminée
	33	

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

58. Nous avons constaté que le répertoire des ingénieurs de l'Agence, qui est utilisé pour des concours internes et publics, est un outil important de dotation en personnel. Notre examen a cependant permis de constater que huit des neuf concours par répertoire que nous avons examinés étaient « ciblées », c'est-à-dire que dans ces huit cas, les personnes nommées à la suite de ces concours étaient choisies à l'avance. Cette pratique ne respecte pas le principe du mérite et les valeurs de dotation.
59. Lorsque les processus de sélection sont employés pour nommer des personnes choisies d'avance, les valeurs de dotation que sont l'impartialité, la justice et l'égalité d'accès sont compromises.
60. L'Agence n'applique pas systématiquement le principe de l'impartialité en dotation, car des personnes œuvrant au sein de l'Agence nous ont fait part de certaines embauches contrevenant à cette valeur. Le manque d'impartialité peut se manifester de plusieurs façons et même prendre la forme de tactiques visant à décourager certaines personnes de participer au processus de dotation. La **pièce 7** présente deux cas compromettant la valeur d'impartialité en dotation.

Pièce 7 : Opérations de dotation en personnel compromettant la valeur d'impartialité

1) L'Agence a procédé à l'affichage d'un concours interministériel en vue de pourvoir un poste pour une période indéterminée. Une note figurant au dossier indiquait que le gestionnaire avait demandé au deuxième candidat présélectionné de se désister du concours afin d'offrir le poste au candidat qu'il avait choisi.

2) En vue de pourvoir un poste d'ingénieur pour une période déterminée de deux ans, l'Agence a lancé un concours à l'aide de son répertoire. Les exigences de l'énoncé de qualités étaient très restrictives. Les exigences relatives aux études n'étaient pas conformes à la Norme de sélection et d'évaluation de la CFP, et certaines exigences ayant trait à l'expérience ont principalement servi à éliminer des candidatures, à l'exception du seul candidat présélectionné (sur 49) et nommé par la suite. Le curriculum vitæ de ce candidat cadrait exactement avec l'énoncé de qualités établi pour ce concours.

61. Avant de pourvoir un poste, l'Agence détermine les critères que doivent respecter les candidates et candidats pour être admissibles à une nomination. Ces critères doivent correspondre à la description de travail ainsi qu'aux Normes de sélection et d'évaluation de la CFP.
62. La majorité des processus de sélection que nous avons examinés comportaient des énoncés de qualités conformes aux Normes de sélection et d'évaluation de la CFP et avaient un rapport direct avec les postes à pourvoir et reflétaient le type de travail à effectuer conformément à la description de travail. Nous sommes néanmoins préoccupés par le fait que l'Agence a eu recours à des énoncés de qualités trop restrictifs pour 10 concours publics, dans lesquels tout porte à croire qu'ils ont été élaborés pour nommer des candidates et candidats choisis à l'avance.
63. L'énoncé de qualités est l'outil de base communiqué aux candidates potentielles et candidats potentiels pour leur permettre de prendre une décision éclairée quant à leur intention de poser leur candidature à un poste donné. En vertu de la nouvelle LEFP, cet énoncé est remplacé par l'énoncé des critères de mérite. Bien que le nouveau régime de dotation en personnel s'éloigne du concept du plus méritant, la personne nommée doit tout de même satisfaire aux qualifications requises du poste à pourvoir. Les décisions de dotation en personnel devront encore être documentées de manière à clairement établir le mérite et démontrer que les valeurs en dotation ont été respectées.

Les méthodes et outils d'évaluation sont inappropriés

64. Dans le cadre des processus de dotation en personnel ou de recrutement, les évaluations des candidates et candidats doivent être menées de manière juste, équitable et transparente afin d'assurer l'impartialité et la compétence au sein de la fonction publique. En vertu de l'ancienne LEFP, l'outil de cotation de même que les méthodes d'évaluation utilisées devaient mettre en lumière les compétences des candidates et candidats ainsi que les résultats des examens qu'ils avaient subis pour permettre leur classement par ordre de mérite.
65. Il existe diverses façons d'évaluer les candidates et candidats dans le cadre d'un processus de dotation en personnel. On peut notamment utiliser des entrevues, des échantillons de travaux antérieurs, des exercices de simulation ou de jugement situationnel, des tests écrits, des centres d'évaluation et un examen des réalisations passées et de l'expérience. Utilisées ensemble, les méthodes d'évaluation doivent produire des résultats pertinents pour toutes les qualifications évaluées.
66. Nous avons constaté que, pour établir le mérite des candidates et candidats, les gestionnaires de l'Agence ont surtout eu recours à des entrevues et des outils d'évaluation constitués d'échelles de cotation ou de questions évaluées à l'aide de points, exception faite de quelques cas où ils ont eu recours à des évaluations descriptives. À notre avis, l'utilisation d'un guide de cotation ne suffit pas pour assurer le respect du principe du mérite. La **pièce 8** présente, pour les 59 dossiers que nous avons cotés insatisfaisants, nos observations sur les méthodes d'évaluation et les outils de cotation utilisés par les gestionnaires dans le cadre de l'évaluation des candidatures.

Pièce 8 : Observations sur les outils de cotation et les méthodes d'évaluation

	Total des cas (non cumulatif)
Outils de cotation	
■ Échelles mal ou non définies	19
■ Manque de clarté dans la répartition des points	33
■ Ne couvraient pas toutes les qualités de l'énoncé de qualités	8
Méthodes d'évaluation	
■ Évaluation inexistante	7
■ Méthode d'évaluation non conforme à l'affichage	22
■ Information manquante concernant l'évaluation des candidates et candidats	
■ au moment de la présélection	7
■ à la suite de la présélection	15
■ Évaluation non uniforme des candidates et candidats lors de la présélection	8

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

67. Nous sommes donc préoccupés par la qualité des méthodes d'évaluation et des outils de cotation utilisés par l'Agence. L'information probante au dossier de dotation en personnel doit être suffisante pour comprendre le raisonnement qui a mené à la décision finale, tout en étant conforme à ce qui a été annoncé. La **pièce 9** présente deux cas où l'Agence avait annoncé une certaine méthode d'évaluation mais n'a pas suivi cette méthode lors de l'évaluation des candidates et candidats.

Pièce 9 : Observations sur le guide de cotation et l'évaluation

1) En 2004, l'Agence a affiché un poste d'une durée indéterminée dans le domaine de la recherche scientifique. Selon l'avis de concours, pour se qualifier, les candidates et candidats devaient obtenir la note de passage requise pour chacun des éléments de l'énoncé de qualités. Toutefois, la procédure qui devait consister à attribuer une note de passage pour chaque élément de l'énoncé de qualités n'a pas été respectée. Une note de passage par catégorie (connaissances, capacités, qualités personnelles) a plutôt été attribuée.

2) Lors d'un concours public, le guide de cotation ne précisait pas les éléments de réponses attendues aux questions et ne comprenait aucun barème de correction permettant de comprendre comment les points avaient été attribués. Par ailleurs, l'énoncé de qualités et l'avis de concours précisait que des points supplémentaires seraient accordés aux titulaires de maîtrise, ce qui n'a pas été respecté au moment d'évaluer les candidates et candidats.

68. Durant la période couverte par notre vérification, la dotation en personnel au sein de la fonction publique se faisait en fonction des Normes de sélection et d'évaluation de la CFP en vertu de critères généraux et spécifiques qui permettent d'établir un minimum à respecter dans la dotation en personnel. Les critères généraux venaient appuyer le principe du mérite alors que les critères spécifiques s'appliquaient à des groupes particuliers. Puisqu'il s'agissait d'une norme minimale de sélection et d'évaluation, un ministère pouvait rehausser ce minimum afin d'atteindre ses objectifs d'embauche, dans la mesure où le tout se faisait conformément aux valeurs de dotation.
69. Nous avons examiné les opérations de dotation en personnel de plus de 15 groupes professionnels et nous avons conclu que l'Agence a respecté les Normes de sélection et d'évaluation de la CFP au moment de pourvoir les postes. Exception faite de trois cas pour lesquels les énoncés de qualités comprenaient une exigence relative aux études non conforme à la Norme de sélection et d'évaluation de la CFP, les nominations effectuées à la suite de ces processus confirment que les personnes nommées satisfaisaient à la norme.
70. Lorsqu'un poste est affiché et qu'une méthode d'évaluation est annoncée pour établir le mérite, celle-ci doit être respectée. L'Agence doit revoir sa manière d'élaborer les outils de cotation et d'évaluer les candidatures afin de bien établir le mérite des candidats et candidates. Les décisions de dotation en personnel doivent toujours être documentées de manière à établir clairement comment les candidates et candidats ont été évalués et ultimement sélectionnés.

71. En vertu de la nouvelle LEFP, le processus d'évaluation des candidats doit continuer de s'appuyer sur le mérite et respecter les valeurs de dotation. Les décisions résultant du processus de dotation en personnel doivent être planifiées et réfléchies. Pour répondre aux exigences de la nouvelle loi, les gestionnaires devront par ailleurs être en mesure d'expliquer et de justifier clairement leurs décisions de nomination.

Recommandation 4

Le président de l'Agence spatiale canadienne doit prendre des mesures afin de s'assurer que chaque décision de dotation en personnel est conforme au principe du mérite et respecte les valeurs de dotation. Le président doit revoir les pratiques de dotation en personnel de l'Agence afin qu'elles s'appuient sur des méthodes d'évaluation et des outils de cotation adéquats.

Réponse de l'Agence spatiale canadienne. En 2006, tous les gestionnaires de l'Agence ont suivi une formation de deux jours intitulée : « Dotation pour gestionnaires sous la LEFP – une approche basée sur les valeurs », et devront assister sous peu à une formation complémentaire sur la gestion des ressources humaines. La formation relative aux valeurs et à l'éthique se poursuivra à travers le Programme de valeurs et éthique mis en place à l'Agence. En outre, les conseillers en ressources humaines ont tous réussi l'examen de validation établi par la CFP suite à l'adoption de la nouvelle LEFP, et ils développeront leurs compétences et leurs capacités dans le cadre d'une formation continue. En 2006-2007, l'Agence examinera, en collaboration avec des experts de la CFP, les outils de cotation et les méthodes d'évaluation liés à chaque processus. Ces discussions au cas par cas permettront aux gestionnaires et aux conseillers en ressources humaines d'accroître leur niveau de compétence en ce qui concerne le développement de méthodes et d'outils d'évaluation. La Direction des ressources humaines établira par la suite un répertoire des pratiques exemplaires en matière de cotation et d'évaluation qu'elle distribuera à tous les gestionnaires. Le système de surveillance des activités de dotation permettra d'assurer que le principe du mérite et les valeurs de dotation sont respectés.

Les rôles et responsabilités sont ambigus en matière de dotation en personnel

72. Nous nous attendions à ce que les rôles et responsabilités ayant trait à la dotation en personnel à l'Agence soient clairement définis au moyen d'instruments officiels de subdélégation. Nous nous attendions aussi à ce que l'ensemble des personnes touchées en soient officiellement informées. Nous avons constaté que seuls les conseillères et conseillers en ressources humaines et certains professionnels de la Direction des ressources humaines ont obtenu la subdélégation des pouvoirs de dotation en personnel. Ces pouvoirs ont été subdélégués le 23 novembre 2000 par la voie d'une lettre signée par le président

de l'Agence en poste à cette époque. Selon la lettre, le pouvoir de nomination au groupe de la direction n'a pas été subdélégué. Nous avons par contre constaté, dans trois dossiers, que les lettres d'offre visant des nominations intérimaires au groupe de la direction avaient été signées par erreur par des conseillères et conseillers en ressources humaines.

73. Nous n'avons trouvé aucun instrument de subdélégation en dotation donnant un aperçu des fonctions, obligations, rôles et responsabilités des conseillères et conseillers en ressources humaines et des gestionnaires de l'Agence, qui visait la période couverte par notre vérification.
74. Afin de se conformer à la nouvelle LEFP et au nouveau Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation, un instrument de délégation des pouvoirs et une entente sur le partage des responsabilités en ressources humaines ont été préparés en 2005 par la Direction des ressources humaines de l'Agence. En vertu du nouveau cadre, l'instrument de subdélégation des pouvoirs doit définir clairement les rôles et responsabilités en matière de nomination.

La formation en dotation est insuffisante

75. Nous nous attendions à ce que l'Agence mette au point des mécanismes et des pratiques assurant un apprentissage continu sur la dotation en personnel, tant chez les conseillères et conseillers en ressources humaines que chez les gestionnaires. Nous nous attendions également à ce que ces fonctionnaires soient suffisamment formés avant d'exercer leurs responsabilités en matière de dotation en personnel.
76. Durant la période couverte par notre vérification, les gestionnaires, conseillères et conseillers en ressources humaines n'ont reçu que peu de formation afin de les aider dans leurs activités de dotation en personnel. En 2003 et 2004, l'Agence a tenu une séance de formation obligatoire de deux jours sur la dotation en personnel dans la fonction publique intitulée Dotation pour gestionnaires, valeurs de dotation. Selon les documents consultés, plus de 140 personnes, dont plusieurs gestionnaires, ont participé à cette formation. En avril 2003, un info-lunch sur la dotation en personnel et le recrutement a été offert afin de familiariser les participants et participantes avec la terminologie et les processus de dotation.
77. Plusieurs gestionnaires que nous avons interrogés nous ont déclaré ne pas avoir reçu suffisamment de formation sur la dotation en personnel et le recrutement, et ne posséder qu'une faible expérience des pratiques de dotation au sein de la fonction publique fédérale. Un certain nombre nous ont affirmé se fier entièrement aux conseils que leur donnaient les conseillères et conseillers en ressources humaines. D'autres nous ont déclaré qu'ils ne se sentaient pas suffisamment outillés pour mener à bien leurs activités de ressources humaines. À notre avis, les gestionnaires de l'Agence appelés à participer aux activités de dotation en personnel auraient dû avoir une connaissance plus approfondie des lois et des politiques ainsi que des valeurs et des principes de dotation. Cela leur aurait permis d'élaborer des plans et des stratégies de dotation éclairés et de prendre des décisions de dotation respectant le principe du mérite ainsi que les valeurs et les principes connexes.

78. Certaines personnes que nous avons interrogées nous ont fait part d'un manque de stabilité chez les conseillères et conseillers en ressources humaines. Selon elles, ce manque de stabilité ne leur permet pas de bien connaître les besoins des différents secteurs dont ils sont responsables. L'Agence devrait être attentive aux besoins de stabilité des secteurs. Cet aspect est particulièrement important lorsque les gestionnaires manquent d'expérience en dotation en personnel au sein de la fonction publique, comme c'est le cas à l'Agence.
79. Les lacunes soulevées précédemment sur le plan de la remise en question, de la conformité des opérations de dotation aux valeurs de dotation, des outils et méthodes d'évaluation utilisés par l'Agence nous permettent de conclure que la formation offerte aux conseillers et conseillères en ressources humaines était insuffisante. Des représentants de la Direction des ressources humaines nous ont d'ailleurs confirmé l'absence d'un plan formel de formation pour les conseillères et conseillers en ressources humaines durant la période couverte par notre vérification.
80. En juin 2005, l'Agence a élaboré un programme d'apprentissage continu afin d'aider ses gestionnaires, conseillères et conseillers en ressources humaines à s'acquitter efficacement de leurs responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. De surcroît, en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, l'Agence prévoyait former ses conseillères et conseillers en ressources humaines. Nous appuyons ces initiatives d'apprentissage prises par l'Agence car, avant de subdéléguer les pouvoirs de nomination, elle doit s'assurer que les personnes visées possèdent et maintiennent les compétences requises aux termes de la nouvelle loi et qu'elles aient une solide connaissance des valeurs de dotation.

Recommandation 5

Le président de l'Agence spatiale canadienne doit définir clairement les rôles et responsabilités des gestionnaires, des conseillères et conseillers en ressources humaines, et mettre en œuvre un programme d'apprentissage continu à leur intention.

Réponse de l'Agence spatiale canadienne. L'Agence travaille présentement à l'élaboration d'un document définissant le rôle et les responsabilités des gestionnaires et des conseillers en ressources humaines. Le président a récemment défini le rôle et les responsabilités des gestionnaires sous-délégués en ce qui concerne les pouvoirs de dotation dans l'instrument de sous-délégation. De plus, tous les gestionnaires de l'Agence sont tenus de suivre le Programme d'apprentissage continu récemment mis en place, lequel comporte plusieurs cours en gestion des ressources humaines. Les conseillers en ressources humaines ont tous réussi l'examen de validation établi par la CFP suite à l'adoption de la nouvelle LEFP et ils développeront leurs compétences et leurs capacités dans le cadre d'une formation continue, de façon à pouvoir offrir les meilleurs conseils possibles en matière de dotation et de gestion des risques ainsi que sur les méthodes en vigueur. Un programme de développement et d'apprentissage continu à l'intention des conseillers en ressources humaines est actuellement en cours d'élaboration. Ce programme leur permettra d'appliquer des méthodes plus stratégiques et mieux intégrées. Le programme comprend une formation et un encadrement, ainsi que des cours offerts par l'École de la fonction publique du Canada. L'Agence a également embauché un conseiller principal en ressources humaines qui sera appelé à encadrer l'équipe déjà en place. Le programme sera soumis à la CFP pour approbation.

La CFP a imposé des conditions à la délégation des pouvoirs de dotation en personnel

81. En décembre 2005, la CFP a conclu avec le président de l'Agence une nouvelle entente, appelée Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination, conformément à la nouvelle loi. Dans cette nouvelle entente, la CFP a imposé à l'Agence des conditions particulières en matière de nomination.
82. D'ici à ce que la CFP soit convaincue qu'un régime de nomination approprié est en place, l'Agence devra respecter ces conditions particulières liées au nouveau régime de délégation. Ces conditions seront révisées lorsque la CFP sera satisfaite du régime de nomination instauré à l'Agence et de la mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Conclusion

83. Il faut porter une attention immédiate aux pratiques de dotation en personnel de l'Agence spatiale canadienne. Nos travaux ont permis de constater que durant la période couverte par notre vérification, l'Agence n'avait pas toujours respecté l'ancienne LEFP, les politiques de la CFP, ses règlements et décrets, ainsi que l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue entre la CFP et l'Agence en 2001 et 2002. Au moment de notre vérification, le président de l'Agence n'avait pas pris les mesures nécessaires pour mettre en place un cadre approprié de gestion des activités de dotation en personnel.

84. L'examen de 122 dossiers de dotation en personnel nous a révélé que 59 opérations de dotation en personnel ne respectaient pas le principe du mérite et les valeurs de dotation. Nos observations ont soulevé des lacunes importantes quant aux outils de cotation et aux méthodes d'évaluation. Dans bien des cas, les évaluations des candidates et candidats n'ont pas été menées d'une manière impartiale, juste, équitable et transparente.
85. Durant la période couverte par la vérification, l'Agence n'avait pas intégré sa planification des ressources humaines à sa planification globale. Les activités de dotation en personnel étaient enclenchées de façon réactive. Il n'y avait aucune structure de responsabilisation efficace en matière de ressources humaines et plus précisément à l'égard de la dotation en personnel. Les rôles et responsabilités des conseillères et conseillers en ressources humaines et des gestionnaires n'étaient pas définis. Aucun mécanisme ne permettait d'effectuer une surveillance efficace des activités de dotation en personnel. Ces éléments sont au cœur du régime de dotation en personnel de la nouvelle LEFP et devront être corrigés par l'Agence.
86. À la fin de la présente vérification, l'Agence s'affairait à élaborer les éléments essentiels à la mise en œuvre de la nouvelle LEFP. Compte tenu des problèmes relevés dans le cadre de ses activités de vérification et de surveillance, la CFP a imposé, en décembre 2005, des conditions particulières à la nouvelle délégation des pouvoirs en matière de nomination. Ces conditions demeureront jusqu'à ce que la CFP soit satisfaite du régime de nomination instauré à l'Agence.

***Réponse d'ensemble de l'Agence spatiale canadienne.** L'Agence a collaboré avec la CFP et accepte les recommandations qui ont été formulées. Elle a déjà pris une série de mesures à l'égard des questions soulevées dans le rapport. Depuis la période visée par la vérification, l'Agence a élaboré la Stratégie spatiale canadienne (sa stratégie d'affaires), qui a été approuvée par le gouvernement en 2005, elle a procédé à l'examen de ses priorités et a adopté un plan décennal pour la gestion de ses activités et de ses ressources. Depuis la vérification, des transformations ont été entreprises à la Direction des ressources humaines. Mentionnons notamment la création d'une nouvelle équipe de gestion ainsi que d'un groupe d'élaboration de politiques et de planification stratégique au sein de la Direction des ressources humaines. En réponse à la nouvelle LEFP et au Cadre de responsabilisation en matière de gestion, l'Agence a mis en œuvre un programme d'apprentissage continu en matière de gestion financière et de gestion des ressources humaines à l'intention des gestionnaires. Un Programme sur les valeurs et l'éthique a été mis en place à l'échelle de l'Agence. Divers ateliers ont été organisés et des études de cas, reliées à des activités de dotation, ont fait l'objet d'analyses et de discussions au sein des équipes de gestion. Des outils ont été mis à la disposition des gestionnaires pour les appuyer dans l'élaboration d'un plan stratégique de gestion des ressources et des séances d'information ont été offertes aux divers comités de gestion. Dans le cadre de la mise en œuvre, déjà bien amorcée, de la LEFP, un nouveau plan d'action axé sur les recommandations issues de la vérification fera en sorte que les gestionnaires exerceront le leadership voulu et seront responsabilisés face aux pratiques de dotation.*

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était d'évaluer dans quelle mesure le cadre de gestion régissant les activités de dotation en personnel de l'Agence spatiale canadienne et les opérations de dotation en personnel de l'Agence étaient conformes :

- à l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP);
- aux règlements et décrets connexes;
- à l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue entre la CFP et l'Agence en 2001 et 2002;
- de même qu'aux politiques de la CFP.

Étendue et méthode

Nous avons examiné et analysé des documents pertinents de l'Agence portant sur la dotation en personnel et le recrutement. Nous avons également mené 28 entrevues avec des gestionnaires (membres de la haute direction (3), membres du comité exécutif (8), gestionnaires intermédiaires (7)), des membres de la Direction des ressources humaines (7), ainsi que des représentants syndicaux (3). Nous avons par ailleurs examiné, sous l'ancien régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, 122 (19 %) opérations de dotation en personnel sur un total de 646 effectuées au sein de l'Agence, entre le 1^{er} avril 2003 et le 31 octobre 2004 (**voir tableau 1**). Compte tenu que notre examen des dossiers visait à obtenir une vue d'ensemble des pratiques de dotation en personnel au sein de l'Agence, notre échantillon aléatoire stratifié a reposé sur les critères suivants :

- le type de processus de dotation en personnel;
- le groupe professionnel et le niveau du poste;
- l'emplacement du poste au sein de l'organisation.

Tableau 1 : Aperçu général des dossiers vérifiés

Type d'opérations	Nombre
Concours publics	23
Concours internes	39
Nominations intérimaires	18
Changement de la durée des fonctions de terme à indéterminée	10
Nominations à des postes classifiés à la hausse	14
Renouvellement de nominations pour une période déterminée	3
Présentation de candidates et candidats nommément désignés	1
Promotion dans le meilleur intérêt de la fonction publique	1
Total des nominations en vertu de la LEFP	109
Mutations	13
Total des opérations en vertu de la LEFP	122

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

Notre examen des dossiers de dotation en personnel de l'Agence s'est fait à l'aide de listes de vérification, l'une pour les processus avec concours et l'autre pour les processus sans concours. Nous avons coté comme étant satisfaisants les dossiers qui respectaient le principe du mérite ainsi que les valeurs et les principes de dotation.

Critères

Nous avons tiré nos critères de vérification de l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue entre l'Agence spatiale canadienne et la CFP en 2001 et 2002. Nous nous attendions à trouver ce qui suit.

- Un cadre approprié de gestion des activités de dotation en personnel respectant les critères suivants :
 - un leadership en matière de gestion des ressources humaines donnant des orientations claires, axées sur les besoins actuels et à venir de l'organisation;
 - une structure de responsabilisation efficace en matière de gestion des ressources humaines;
 - une planification des ressources humaines intégrée à la planification globale des activités de l'Agence, prise en compte dans le cadre des opérations de dotation en personnel;
 - des mécanismes de suivi et de surveillance des activités de dotation en personnel visant à déceler si elles produisent les résultats souhaités;
 - des mécanismes assurant un apprentissage continu en matière de dotation en personnel chez les gestionnaires, les conseillères et conseillers en ressources humaines;
 - un instrument officiel de subdélégation communiqué aux intervenantes et intervenants qui définit clairement les rôles et responsabilités ayant trait à la dotation en personnel.
- Des opérations de dotation en personnel conformes à la loi, aux politiques et aux valeurs de dotation, ainsi qu'aux principes de gestion et de prestation des services.

Équipe de vérification

Vice-présidente, Direction générale de la vérification :

Mary Clennett

Directeur général, Direction des opérations de vérification :

Michael Corber

Gestionnaires de la vérification :

Catherine Gendron

Jacques Cloutier

Vérificatrices :

Mariette Jacques

Terry Kirouac

Manon Simard

Danielle Trudeau

Glossaire

Changement de la durée des fonctions de terme à indéterminée

Nomination pour une période indéterminée d'un fonctionnaire nommé pour une période déterminée après 3 ans de service continu.

Concours générique

Concours permettant la dotation de postes dans le cadre d'une initiative de dotation lancée entre divers secteurs d'une organisation, de manière à pourvoir des postes semblables.

Concours interne

Concours auquel seules sont admissibles les personnes employées au sein de la fonction publique.

Concours public

Concours dans le cadre duquel les personnes qui ne sont pas employées dans la fonction publique sont admissibles à une nomination. Les personnes faisant déjà partie de la fonction publique peuvent également présenter une demande.

Dotation anticipée

Processus de sélection visant à pourvoir des postes qui deviendront vacants plutôt que ceux qui sont actuellement vacants.

Évaluation descriptive

Évaluation fondée principalement sur une justification écrite.

Guide de cotation

Document officiel et écrit décrivant la relation entre la liste des qualités établies par le gestionnaire et les outils d'évaluation choisis ou élaborés par le jury de sélection. Ce document sert à structurer l'évaluation et à s'assurer que toutes les qualités sont évaluées en vue d'établir le mérite des candidates et candidats.

Liste d'admissibilité

Liste de candidats qualifiés, créée à la suite d'un concours.

Mutation

Déplacement volontaire d'un fonctionnaire vers un nouvel emploi qui ne constitue ni une promotion, ni une modification de la durée des fonctions.



Nomination à un poste classifié à la hausse

Nomination d'un fonctionnaire à un poste où une décision de classification a donné lieu à un changement du groupe, à un rehaussement du niveau professionnel ou des deux.

Nomination intérimaire

Le fait pour un fonctionnaire d'exercer temporairement les fonctions d'un autre poste, dans le cas où l'exercice de ces fonctions aurait constitué une promotion, si ce fonctionnaire avait été nommé à ce poste.

Nomination sans concours

Nomination faite par une voie autre qu'un concours public ou interne. Les gestionnaires peuvent nommer une personne sans concours s'ils jugent que cette personne est qualifiée pour une nomination.

Outil d'évaluation

Outil utilisé pour évaluer les qualités établies par le gestionnaire dans l'énoncé de qualités.

Répertoire

Un répertoire est un outil qui permet de constituer et de disposer rapidement d'une réserve de candidates et candidats.