



Commission de la fonction publique
du Canada

Public Service Commission
of Canada

Étude sur le favoritisme personnel dans la dotation et le recrutement à la fonction publique fédérale

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2005

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**

N° de catalogue : SC3-110/2005
ISBN 0-662-69281-0

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission
de la fonction publique du Canada, 2005



Étude sur le favoritisme personnel dans la dotation et le recrutement à la fonction publique fédérale

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2005

*Tous les travaux d'étude pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques
sur les études de la Commission de la fonction publique du Canada.
Diverses méthodes et techniques ont servi à l'élaboration
et à la présentation des constatations de l'étude.*

Table des matières

Résumé	2
Introduction	3
Le principe du mérite a été élaboré dans le but d'améliorer la qualité de la fonction publique	4
Des questions ont été soulevées quant à l'augmentation possible de l'incidence du favoritisme personnel	6
Les vérifications de la CFP ont révélé des exemples de favoritisme personnel	6
Objet de l'étude	7
Constatations	8
La définition de travail du favoritisme personnel de la CFP a été peaufinée et validée	8
La perception de justice dans la dotation est positive	11
On croit que le favoritisme personnel existe	11
Les comportements qui contribuent à alimenter la perception au sujet du favoritisme personnel ont été définis	12
L'embauche d'amis et amies ou de parents est vue comme le comportement le plus problématique	12
Les tentatives de manipulation du système de dotation soulèvent de l'inquiétude	14
Le réseautage, l'embauche d'entrepreneurs et le recours à l'emploi temporaire et aux nominations intérimaires à long terme causent moins d'inquiétude	17
Un certain nombre de répondants et de répondantes était plus susceptible de percevoir du favoritisme personnel	18
L'équipe de l'étude a dégagé un certain nombre d'indicateurs de risque associés au favoritisme personnel	20
Les indicateurs de risque ne confirment pas toujours les perceptions	23
Les circonstances jouent un rôle important, mais elles peuvent difficilement être établies à partir des dossiers de dotation	23
L'ajout de nouvelles règles n'est pas considéré nécessaire	24
Les mesures de contrôle visant à prévenir les abus en dotation existent, mais il faut accroître la surveillance	25
Conclusion	27
À propos de l'étude	29

Résumé

1. La Commission de la fonction publique (CFP) a réalisé une étude sur le favoritisme personnel après que des éléments probants recueillis dans le cadre de vérifications antérieures aient mis au jour des préoccupations selon lesquelles le favoritisme personnel aurait cours dans un certain nombre de ministères et d'organismes. Ces constatations nous suggéraient également que les fonctionnaires comprenaient mal en quoi consistait le favoritisme personnel, ce qui risquait d'avoir des conséquences négatives sur la dotation.
2. Dans le cadre de la présente étude, un sondage auprès d'un échantillon de fonctionnaires et des groupes de discussion ont été réalisés. Les répondantes et répondants croient en général qu'ils ont reçu un traitement équitable (72 p. 100) et qu'il était possible d'obtenir des renseignements sur les postes à doter (71 p. 100). Malgré ces résultats généralement positifs, les répondants et répondantes au sondage croient à l'existence du favoritisme personnel en dotation.
3. Ainsi, 16 p. 100 d'entre eux croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel dans leur unité de travail et 29 p. 100 croient qu'il y en a parfois. Pourtant, bien que de récentes enquêtes et vérifications de la CFP aient révélé un faible nombre de cas de favoritisme personnel, rares sont les cas prouvés en comparaison du nombre élevé d'opérations de dotation qui ont lieu chaque année.
4. Les répondants et répondantes au sondage et les participants et participantes aux groupes de discussion comprennent bien le concept de favoritisme personnel. Ces personnes affirment être en mesure de faire la distinction entre les comportements appropriés et ceux qui ne le sont pas. Elles ont par ailleurs été en mesure de peaufiner et de valider la définition du « favoritisme personnel » sur laquelle nous nous appuyions. Elles considèrent que l'embauche de parents et d'amis proches de même que toute tentative visant à contourner les règles du système de dotation constituent des cas flagrants de favoritisme personnel. Par contre, elles s'inquiètent moins de l'accès plus aisé aux emplois de la fonction publique qu'ont les entrepreneurs et le personnel temporaire par rapport au grand public. Or, ce dernier point préoccupe encore grandement la CFP, qui continuera de surveiller la situation de près.
5. Notre recherche montre aussi que les situations donnant lieu à des perceptions de favoritisme personnel ne sont pas toutes simples, ce qui suggère que la définition et des messages clairs concernant les comportements acceptables seraient utiles aux gestionnaires d'embauche au sein de la fonction publique.

6. Les participants et participantes aux groupes de discussion estiment que, dans la mesure où elles sont respectées, les valeurs de dotation actuelles constituent une protection suffisante contre le favoritisme personnel. Ils se disent contre l'élaboration de nouvelles règles visant à prévenir le phénomène, craignant que l'efficience et la souplesse de gestion ne s'en ressentent.

Les participants et participantes aux groupes de discussion considèrent qu'une nomination est appropriée lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- le processus est transparent et l'accès à l'emploi est équitable;
 - un ensemble raisonnable de qualifications est déterminé;
 - l'évaluation des qualifications est impartiale et objective.
7. La CFP a pris connaissance d'un échantillon de dossiers de dotation afin de déterminer s'ils contenaient des données observables dénotant des indices de favoritisme personnel. Pour ce faire, elle a élaboré et appliqué cinq grands groupes d'indicateurs de risque : La dernière situation d'emploi de la personne visée lui procure-t-elle un avantage indu? Les qualifications requises, la zone de sélection ou les méthodes d'évaluation ont-elles été adaptées en vue de favoriser une personne en particulier ou ont-elles été modifiées en cours de processus? L'un des membres du jury de sélection entretient-il un lien avec un candidat ou une candidate qui rend impossible son évaluation impartiale? Ces indicateurs fourniront à la CFP des critères additionnels sur lesquels elle appuiera ses activités de surveillance et ils serviront aussi aux ministères dans leurs travaux de suivi et leurs vérifications internes.

Introduction

8. La CFP a entrepris en 2004 une étude sur le favoritisme bureaucratique en dotation et en recrutement. L'étude faisait suite à une période de consultations au sein de la CFP à l'automne 2003. Nous affirmions alors qu'une des conditions de l'impartialité de la fonction publique était l'absence de favoritisme bureaucratique. La Commission estimait également que le concept n'était pas suffisamment clair et qu'il était mal compris.
9. Dans notre rapport annuel 2002-2003, nous faisons remarquer que, même si bon nombre de ministères et d'organismes disposaient de mesures de protection assurant l'impartialité de leur système de dotation, « le niveau de compréhension de ce qu'est le favoritisme bureaucratique n'[était] pas satisfaisant. » Pour remédier à la situation, nous nous étions engagés à mener une étude spéciale.
10. L'étude en question s'est attardée exclusivement à la dotation et au recrutement. On n'y aborde pas les autres fonctions de gestion des ressources humaines (telles que la formation, la rémunération et la classification) qui pourraient, elles aussi, être entachées de favoritisme personnel.

11. Comme la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) utilise le terme « favoritisme personnel », c'est celui que nous préférons à « favoritisme bureaucratique » tout au long du présent rapport.

Le principe du mérite a été élaboré dans le but d'améliorer la qualité de la fonction publique

12. Lorsque la fonction publique fédérale n'en était encore qu'à ses débuts, la dotation était très souvent influencée par les relations politiques. C'est ce qu'on appelait le favoritisme politique. Ce phénomène donnait lieu à des pratiques inefficaces et soulevait des doutes quant à la compétence des personnes recrutées et promues. Les préoccupations relatives aux répercussions négatives du favoritisme politique ont mené à l'adoption de la *Loi sur le service civil* de 1908, loi qui, suivant les modifications apportées en 1918, a mené à la création de la Commission du service civil, organisme indépendant relevant du Parlement et dont le mandat consistait à s'assurer que les nominations étaient fondées sur le mérite.
13. La CFP moderne a vu le jour en 1967 avec l'adoption de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), qui visait à assurer l'application du mérite et de processus en bonne et due forme en dotation. Le mérite, qui n'était pas explicitement défini dans la Loi, a par la suite été interprété par les tribunaux comme correspondant à l'embauche de la personne la « plus qualifiée ».
14. Les modifications apportées à la LEFP en 1993 introduisaient le concept de « mérite individuel ». Le mérite ainsi défini pouvait dès lors être évalué par rapport à une norme de compétence établie au préalable. À l'époque, le favoritisme personnel en dotation était considéré aussi incompatible avec le mérite que l'était le favoritisme politique.
15. Dans les années 1990, on a délaissé les systèmes fondés sur les règles au profit d'une approche s'appuyant sur les valeurs clés qui sous-tendent la Loi. C'est dans cette optique que la CFP a défini les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la LEFP, son règlement d'application et la jurisprudence connexe, de même que les principes de gestion et de prestation des services applicables à la dotation (voir la **pièce 1**). La définition de l'une des valeurs clés liées aux résultats, à savoir l'impartialité, a été élargie de manière à englober l'absence de favoritisme, qu'il soit de nature politique ou bureaucratique (personnel).

Pièce 1 : Valeurs et principes de dotation

Valeurs liées aux résultats

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

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

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

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 – Les méthodes de ressourcement sont adaptées aux besoins particuliers du ministère.

Capacité financière et efficacité – Les méthodes de ressourcement utilisées permettent de rentabiliser les dépenses; leur exécution est simple, rapide et efficace.

Source : CFP

Des questions ont été soulevées quant à l'augmentation possible de l'incidence du favoritisme personnel

16. La nouvelle LEFP, adoptée en 2003, concrétise le virage qui s'était amorcé en vue d'adopter une approche de la dotation davantage fondée sur les valeurs. La nouvelle *Loi* renferme une définition plus large du mérite (« La Commission n'est pas tenue de prendre en compte plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite » paragraphe 30(4)). De plus, elle accorde davantage de latitude aux gestionnaires et elle favorise la subdélégation exhaustive, par les administrateurs généraux et administratrices générales, des pouvoirs de dotation au plus bas échelon possible dans leur organisation. Ces changements ont soulevé des inquiétudes quant aux risques accrus de favoritisme personnel qu'ils pourraient entraîner.
17. Bien qu'il existe une perception selon laquelle certains éléments liés à la marge de manœuvre que prévoit la nouvelle *Loi* peuvent accroître les risques, celle-ci renferme des dispositions visant expressément le favoritisme personnel. Pour l'ensemble de la fonction publique, les recours relèveront désormais du Tribunal de la dotation de la fonction publique, qui entendra les plaintes à l'encontre de nominations entachées d'allégations d'abus de pouvoir ou du défaut d'avoir évalué une personne dans la langue officielle de son choix. La nouvelle *Loi* précise que l'« on entend notamment par "abus de pouvoir" la mauvaise foi et le favoritisme personnel » (paragraphe 2(4)). De plus, le préambule de la *Loi* fait ressortir certaines valeurs, réitérant ainsi l'importance du mérite, de l'impartialité, de la justice et de la transparence.

Les vérifications de la CFP ont révélé des exemples de favoritisme personnel

18. Les constatations de nos vérifications des dernières années ont alimenté nos préoccupations à propos de la possibilité de cas de favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale. Les vérifications du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant (2003), du Commissariat à la protection de la vie privée (2003) et du Programme de la sécurité industrielle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2005) ont mis au jour certains cas de favoritisme personnel. Elles ont révélé que certains gestionnaires avaient eu recours à des réseaux fermés ou extrêmement limités pour recruter et promouvoir des personnes choisies à l'avance.
19. L'*Étude thématique sur les valeurs en dotation : Impartialité et transparence des activités de recrutement et de promotion à la fonction publique*, menée par la CFP en 2001, laissait entendre que le favoritisme personnel était mal compris dans les ministères et les organismes. Nous estimions alors que cela pouvait être un facteur à l'œuvre dans les cas de favoritisme personnel.

Objet de l'étude

20. La présente étude avait d'abord et avant tout des visées descriptives et exploratoires. Elle visait quatre objectifs généraux :
- formuler et valider une définition du favoritisme personnel;
 - établir l'incidence du favoritisme personnel;
 - définir les comportements appropriés et inappropriés;
 - évaluer les risques associés au favoritisme personnel, en particulier dans le contexte de la nouvelle LEFP.

Méthodologie

21. Quatre activités distinctes ont contribué à la rédaction du présent rapport. Les rapports relatifs à chacune d'elles sont affichés sur le site Web de la CFP.
22. Premièrement, une table ronde a été organisée, au nom de la CFP, par le Forum des politiques publiques, dans le but d'obtenir l'avis de spécialistes sur la question.
23. Deuxièmement, à l'automne 2004, des groupes de discussion ont été organisés un peu partout au pays, au nom de la CFP, par la firme Patterson, Langlois Consultants, afin d'obtenir une meilleure compréhension des perceptions des fonctionnaires. L'exercice a permis aux participants et participantes de définir les grands enjeux entourant la question du favoritisme personnel.
24. Troisièmement, à l'hiver 2005, bon nombre de ces enjeux ont été validés par un sondage en ligne mené auprès de plus de 2 500 fonctionnaires et administré par *Ad hoc recherche*. Le sondage a également permis de quantifier les perceptions des fonctionnaires.
25. Enfin, pour aller au-delà des perceptions, nous avons pris connaissance d'un certain nombre de dossiers de dotation afin de déterminer s'ils contenaient des données observables suggérant qu'il y avait eu favoritisme personnel.
26. Pour plus de renseignements sur la méthodologie, on consultera la rubrique intitulée « **À propos de l'étude** » à la fin du présent rapport.

Constatations

La définition de travail du favoritisme personnel de la CFP a été peaufinée et validée

27. Après des consultations internes, l'équipe de l'étude a rédigé une définition de travail du favoritisme personnel. Elle est parue dans le rapport annuel 2003-2004 de la CFP, dans lequel on précisait que des recherches plus approfondies permettraient ultérieurement de la valider. La définition a depuis reçu l'aval des participants et participantes à l'étude et de tout un éventail de conseillers et conseillères.

Pièce 2 : Définition validée du favoritisme personnel

Pour ce qui est du processus de dotation et de recrutement à la fonction publique fédérale, le favoritisme personnel vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, ses pouvoirs ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à : 1) une employée ou un employé actuel ou à 2) une candidate ou un candidat, en vue d'un emploi à la fonction publique, afin d'en tirer un gain personnel contraire au bien de l'organisation.

La définition comporte quatre éléments principaux :

- la personne qui commet l'action (c.-à-d. le ou la fonctionnaire qui agit de façon inappropriée);
- la mesure ou la conduite inappropriée (c.-à-d. un abus de pouvoir (motif de recours en vertu de la nouvelle LEFP) comme la manipulation ou le détournement inacceptable du processus de dotation en faisant fi des valeurs de dotation de la fonction publique);
- les résultats qu'entraîne la mesure ou la conduite inappropriée (c.-à-d. accorder un avantage indu);
- le motif sous-jacent (c.-à-d. le gain personnel contraire au bien de l'organisation).

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

28. Dans l'ensemble, les participants et participantes aux groupes de discussion ont validé notre définition. Selon ces personnes, le fait qu'elle se limite à la dotation et au recrutement, au lieu d'englober d'autres domaines (comme la formation, la rémunération ou l'approvisionnement), constitue l'un de ses points forts, tout comme le fait qu'elle vise à la fois la dotation interne et le recrutement externe.
29. La définition désignait initialement le « gain personnel ou réciproque » comme le principal motif de favoritisme personnel. Or, les participants et participantes avaient quelques réserves à ce sujet : ils et elles estimaient que, par définition, la personne qui fait l'objet d'une mesure de dotation en tire nécessairement un « gain ».
30. La notion de « gain personnel », prise isolément, n'était pas considérée comme l'élément déterminant du favoritisme personnel. Les participants et participantes ont plutôt fait référence à la notion de « bien de l'organisation ». Ces personnes estimaient qu'un ou une gestionnaire qui agirait « pour le bien de l'organisation » ne serait normalement pas considéré comme ayant embauché ou promu des personnes sur la foi du favoritisme personnel, quand bien même les valeurs de dotation ne seraient pas respectées à la lettre. Certes, ce type de mesures de dotation pourrait être taxé de mauvaise gestion, mais il ne pourrait pas être considéré comme du favoritisme personnel.
31. Par contre, la violation des valeurs de dotation pour des considérations personnelles ou subjectives (gain personnel) était perçue comme l'essence même du favoritisme personnel. Le gain personnel, par opposition au bien de l'organisation, a été confirmé comme élément clé de la définition.
32. Ce dernier concept est ressorti de la réflexion suivante : même si les participants et participantes se disaient en mesure de déceler les comportements clairement inappropriés, comme le népotisme, il demeurerait un grand nombre de zones grises à propos desquelles on pouvait difficilement porter un jugement sans équivoque. De telles zones grises pourraient inclure entre autres la situation où la personne la plus qualifiée serait un ami ou une amie, voire un parent, du gestionnaire d'embauche; ou encore la situation où le gestionnaire d'embauche engagerait quelqu'un qu'il connaît dans le but d'atténuer les risques associés à l'embauche d'une personne dont on ignore la compétence.

33. Notre définition de travail a été légèrement modifiée par suite des résultats issus des groupes de discussion. Le concept de « gain réciproque » en a été retiré, tandis que celui de « gain personnel », s'il a été conservé, a été relié à l'idée qu'il était « contraire au bien de l'organisation ». Les quatre éléments clés de la définition ont été intégrés au sondage. Comme l'illustre la **pièce 3**, les notions de « traitement préférentiel » et d'« avantage indu » étaient perçues comme les éléments centraux de la définition, même si la majorité des personnes interrogées (59 p. 100) s'entendaient pour dire que les quatre éléments étaient indispensables. Dans la conclusion de la partie du questionnaire qui portait sur la définition, on demandait aux personnes interrogées si d'autres éléments devraient y être ajoutés. La grande majorité d'entre elles (86 p. 100) ont dit que non.

Pièce 3 : Proportion des répondants et répondantes qui estiment que chaque élément devrait être inclus dans la définition du favoritisme personnel

Élément de la définition	Pourcentage de répondants et répondantes en accord
La notion de traitement préférentiel accordé à un candidat ou à une candidate ou à un employé ou à une employée	90 %
La notion d'avantage indu accordé à un candidat ou à une candidate ou à un employé ou à une employée	89 %
La notion que des personnes prenant part à la décision en retirent un gain personnel	77 %
La notion que les motifs des personnes prenant part à la décision en matière de dotation sont contraires au bien de l'organisation	75 %

Source : Sondage sur le favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale, mené par Ad hoc recherche en mai 2005.

34. Le fait que la définition ait été validée par les participants et participantes aux groupes de discussion, les répondants et répondantes au sondage et les dirigeants et dirigeantes de notre comité consultatif témoigne de sa pertinence et de son utilité.
35. Cet exercice a par ailleurs mené à deux conclusions. Premièrement, certains faits montrent que les fonctionnaires ont une très bonne idée de ce qui est bien et de ce qui est mal en matière d'embauche. En effet, les participants et participantes aux groupes de discussion de même que les répondants et répondantes au sondage ont affirmé pouvoir distinguer les comportements appropriés d'avec ceux qui ne le sont pas. De plus, les personnes interrogées avaient une idée d'une définition du favoritisme personnel. L'existence de zones grises donne à croire que la définition, combinée à des messages simples quant à ce qui constitue un comportement acceptable, serait utile aux gestionnaires d'embauche de l'ensemble de la fonction publique.

36. La compréhension des motifs contribuera grandement à établir les circonstances qui conduisent vers la perception de favoritisme personnel. Cela devrait appuyer les ministères, qui doivent surveiller leurs propres activités de dotation, et la CFP, qui évalue les activités de dotation par rapport à l'ensemble des valeurs de dotation, dont l'impartialité.

La perception de justice dans la dotation est positive

37. Dans l'ensemble, les fonctionnaires interrogés lors de notre sondage sur le favoritisme personnel mené par Ad Hoc Recherche estiment avoir été traités avec justice lors de processus de recrutement ou de promotion. Ainsi, 72 p. 100 des répondants et répondantes jugent avoir été traités avec justice et 28 p. 100 pensent le contraire. Ces résultats sont similaires à ceux observés lors du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2002.
38. En outre, 71 p. 100 des répondants et répondantes à notre sondage considèrent que les gens ont une occasion égale d'obtenir de l'information sur les possibilités d'emploi. De même, 64 p. 100 estiment que la plupart du temps les gens sont embauchés en raison de leur capacité à effectuer le travail.
39. Malgré ces constatations généralement positives, les répondants et répondantes à notre sondage ont aussi la perception qu'on se livre au favoritisme personnel en ce qui touche la dotation.

On croit que le favoritisme personnel existe

40. Ainsi, 16 p. 100 des répondants et répondantes à notre sondage croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel dans leur unité de travail. Et un autre groupe de 29 p. 100 croient qu'il y en a parfois. Lorsque interrogées sur la perception qu'elles avaient de son ampleur dans leur ministère, les personnes donnaient des réponses plus élevées : 28 p. 100 croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel, 45 p. 100 croient qu'il y en a parfois.
41. Les répondants et répondantes avaient plus de mal à évaluer l'incidence du favoritisme personnel à l'extérieur de leur unité de travail ou de leur ministère. Lorsque interrogées sur la perception qu'elles avaient de son ampleur à l'échelle de la fonction publique, 39 p. 100 des personnes ont été incapables de se prononcer.
42. Il est préoccupant de noter que seulement 55 p. 100 des répondants et répondantes croient que le favoritisme personnel se produit rarement ou jamais dans leur unité de travail, ce qui suggère que beaucoup en ont fait l'expérience ou en ont pris connaissance au cours de leur carrière.

43. Les résultats du sondage vont dans le même sens que ceux des groupes de discussion, la plupart des participantes et participants affirmant avoir observé des cas de favoritisme personnel dans leur milieu de travail ou en avoir eu connaissance. Même si on réussissait rarement à faire le décompte précis du nombre de cas de favoritisme, les participants et participantes connaissaient l'existence du phénomène, un certain nombre croyant même qu'il était fréquent.
44. Le *Sondage sur les nominations* de la CFP a également révélé ces perceptions de favoritisme personnel. Lors de la plus récente édition du sondage, réalisé deux fois par année par la CFP, environ le tiers des 750 personnes récemment nommées qui ont répondu ont dit être d'accord ou fortement d'accord avec l'affirmation selon laquelle le processus de dotation de leur ministère était exempt de favoritisme personnel. Un autre tiers était en désaccord ou fortement en désaccord, tandis que le tiers restant n'était ni en accord, ni en désaccord ou ne savait pas.

Les comportements qui contribuent à alimenter la perception au sujet du favoritisme personnel ont été définis

45. Les participants et participantes aux groupes de discussion et à la table ronde, tout comme les répondants et répondantes au sondage, étaient à même de faire la distinction entre un comportement approprié et un comportement inapproprié, tout en reconnaissant l'existence de zones grises où une telle distinction n'est pas toujours facile à faire. Les comportements inappropriés ont été divisés en catégories selon la perception qu'ils et elles avaient de leur gravité.

L'embauche d'amis et amies ou de parents est vue comme le comportement le plus problématique

46. L'embauche de membres de la famille ou d'amis et amies proches a été considérée comme l'un des comportements les plus discutables. La plupart des participants et participantes aux groupes de discussion s'entendaient pour dire que, si ce comportement n'était pas toujours synonyme de favoritisme personnel, l'image projetée était très négative. Par conséquent, il ne serait considéré acceptable que dans les circonstances les plus exceptionnelles, lorsque le membre de la famille est la seule personne qualifiée ou la plus qualifiée.
47. On a présenté aux répondants et répondantes au sondage 14 situations, leur demandant, pour chacune d'elles, de déterminer si, à leur avis, elle contenait des signes de favoritisme personnel (voir la **pièce 4**). Les deux situations les plus susceptibles d'être vues comme du favoritisme personnel portaient sur l'embauche d'amis et amies, d'une part, et de parents, d'autre part. Respectivement, 86 p. 100 et 84 p. 100 des répondants et répondantes ont répondu que cette façon de faire constituait du favoritisme personnel.

Pièce 4 : Pourcentage des participants et participantes au sondage qui ont répondu qu'une situation donnée constituerait certainement ou probablement une preuve de favoritisme personnel*

Situations de dotation	Pourcentage
La candidate reçue ou le candidat reçu était un ami ou une amie de quel qu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation.	86 %
La candidate reçue ou le candidat reçu était un parent de quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation.	84 %
Les qualifications requises pour le poste étaient différentes de celles qui sont normalement utilisées pour des postes similaires dans l'unité de travail.	84 %
La candidate reçue ou le candidat reçu a été nommé sans concours.	78 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait obtenu plusieurs promotions en peu de temps dans la même unité de travail.	75 %
Un cadre supérieur ou une cadre supérieure passe d'un lieu de travail à un autre avec un membre ou des membres de son équipe de gestion (p. ex. directeur général, directeur).	74 %
La zone de sélection utilisée était différente de celle normalement utilisée pour doter des postes semblables dans l'unité de travail.	73 %
Un cadre supérieur ou une cadre supérieure passe d'un lieu de travail à un autre avec son personnel de bureau immédiat (p. ex. secrétaire).	71 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait été reclassifié plusieurs fois dans la même unité de travail.	68 %
La candidate reçue ou le candidat reçu connaissait quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation grâce à un réseau professionnel ou officieux en milieu de travail.	62 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait déjà travaillé dans une autre organisation avec quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation.	57 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait déjà travaillé comme entrepreneur pour l'unité de travail.	54 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait occupé le poste de façon intérimaire pendant une longue période.	46 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait déjà occupé un emploi temporaire dans l'unité de travail.	43 %

* Les répondants et répondantes devaient choisir l'une des quatre options suivantes qui leur permettaient de déterminer la mesure dans laquelle chacune des 14 situations présentait des preuves de favoritisme personnel : « certainement », « probablement », « probablement pas » et « pas du tout ». La catégorie « je ne sais pas » n'était pas offerte. Les répondants et répondantes devaient choisir l'une des quatre options pour passer à la question suivante.

Source : Sondage sur le favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale, mené par Ad hoc recherche en mai 2005.

48. La perception négative que les personnes interrogées avaient de l'embauche de parents ou d'amis et amies s'accompagnait cependant d'importantes mises en garde. Les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que le fait d'être parent d'un ou une fonctionnaire ne devrait pas, en soi, constituer un motif suffisant pour restreindre l'accès d'une personne à un emploi dans la fonction publique. Par exemple, lorsque le répertoire de personnes qualifiées est limité, l'embauche d'un membre de la famille peut être justifiable. Les participants et participantes étaient conscients qu'il est de la plus haute importance d'éviter tout conflit d'intérêts lorsqu'une personne prend directement part à l'embauche de membres de sa famille.
49. À notre avis, pour éviter les conflits d'intérêts, on ne devrait jamais accepter qu'un ou une fonctionnaire prenne directement ou indirectement part à l'embauche ou à la promotion d'un membre de la famille ou d'amis et amies proches. Serait également visé par cette interdiction le fait d'influencer un ou une autre fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un ou une collègue ou d'un ou une subalterne, afin qu'un parent ou un ami ou une amie proche soit embauché.

Les tentatives de manipulation du système de dotation soulèvent de l'inquiétude

Zone de sélection

Caractéristiques géographiques, professionnelles et organisationnelles auxquelles doivent se conformer les candidates et candidats éventuels pour être admissibles à une nomination au sein de la fonction publique fédérale. Dans un processus sans concours, la zone de sélection détermine qui bénéficie du droit d'appel.

50. Les répondants et répondantes au sondage se sont également dits inquiets des tentatives d'entrave à l'intégrité du processus de dotation. Songeons entre autres aux situations telles que celle où les qualifications requises pour un poste étaient différentes de celles normalement utilisées pour des postes similaires dans l'unité de travail (84 p. 100 des répondants et répondantes au sondage estimaient que cela constituait un exemple de favoritisme personnel); celle où la personne reçue a été nommée sans concours (78 p. 100 des répondants et répondantes au sondage estimaient que cela constituait un exemple de favoritisme personnel); et celle où la zone de sélection utilisée était différente de celle normalement utilisée pour des postes semblables dans l'unité de travail (73 p. 100 des répondants et répondantes au sondage estimaient que cela constituait un exemple de favoritisme personnel).

51. Les participants et participantes aux groupes de discussion se sont dits préoccupés par tout comportement compromettant l'intégrité du processus de dotation. Ils et elles estimaient toutefois que la détermination des qualifications requises, quoique quelque peu subjective, pouvait très difficilement se soustraire à l'observation extérieure. En effet, si un ou une gestionnaire d'embauche tentait de manipuler les critères associés à un emploi, comme sa démarche se fait pour ainsi dire au grand jour, il serait aisé pour n'importe quel observateur extérieur ou observatrice extérieure de comparer les qualifications retenues avec celles normalement requises pour des postes similaires.
52. Faisons cependant remarquer que ce ne sont pas toutes les manipulations des qualifications qui sont ainsi évidentes. Dans nos récentes vérifications, nous avons trouvé des exemples de situations où les qualifications avaient été adaptées en vue de favoriser une personne ou un groupe de personnes en particulier, tant dans le cadre de concours auxquels le public était admissible que de concours destinés uniquement aux fonctionnaires. On avait par exemple modifié les exigences liées aux études, aux langues officielles et à la sécurité de manière à les faire correspondre au profil d'une personne donnée.
53. Dans quelques cas, nous avons découvert des preuves de favoritisme personnel et avons soumis le dossier à la CFP pour enquête. Dans d'autres, aucun lien personnel n'était apparent. Le ou la gestionnaire pouvait très bien avoir entendu parler d'une personne provenant d'une organisation où il ou elle avait travaillé antérieurement ou avoir reçu le curriculum vitæ d'une personne qui semblait satisfaire dans l'ensemble aux exigences du poste, et changeait alors certaines qualifications pour accélérer le processus de dotation.
54. Les participants et participantes aux groupes de discussion et les répondants et répondantes au sondage s'entendaient pour dire que les nominations sans concours et la modification de la zone de sélection constituaient des pratiques préoccupantes. Bon nombre de participants et participantes aux groupes de discussion ne considéraient pas les nominations sans concours comme un moyen de dotation légitime. Ces dernières avaient en effet tendance à éveiller leurs soupçons. Ils et elles préféraient que les candidats et candidates soient choisis par voie de concours.
55. Les nominations sans concours constituent pourtant une option de dotation valable qui peut être utilisée dans les cas de mérite individuel (évaluation par rapport à une norme) ou relatif (personne la plus qualifiée). Ce type de nomination fait généralement l'objet d'un droit de recours. À notre avis, les fonctionnaires connaissent mal ce mécanisme de dotation et de recrutement, ce qui peut expliquer leurs inquiétudes à son égard. La **pièce 5** présente une liste des critères applicables à de telles nominations.

Pièce 5 : Nominations sans concours

Personne la plus qualifiée (mérite relatif)

Même si aucun concours n'est organisé, le ou la gestionnaire d'embauche doit démontrer que la personne reçue est la plus qualifiée pour le poste. Pour ce faire, il ou elle peut utiliser tous les examens, tests ou entrevues nécessaires à l'évaluation du mérite de la personne reçue.

Évaluation par rapport à une norme (mérite individuel)

Les nominations sans concours peuvent avoir lieu dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes, sans que le ou la gestionnaire n'ait à démontrer que la personne reçue est la plus qualifiée pour le poste. Pour ce type de nomination, le ou la gestionnaire d'embauche doit démontrer que la personne reçue satisfait aux exigences (normes) du poste.

- promotion dans le cadre d'un programme d'apprentissage ou de formation professionnelle;
- nomination à un poste reclassifié, lorsque le poste en question a été reclassifié à la suite d'une vérification ou d'un grief en matière de classification; lorsqu'il fait partie d'un groupe de postes semblables qui, dans le même secteur de l'organisation, ont tous été reclassifiés aux mêmes groupe et niveau professionnels; ou lorsqu'il n'y aucun autre poste semblable pourvu dans les mêmes groupe et niveau professionnels dans le même secteur de l'organisation;
- nomination à un poste permanent d'une personne qui a occupé un poste pour une période déterminée pendant trois ans ou plus, sans interruption du service pendant plus de 60 jours consécutifs;
- nomination d'un membre d'un groupe défavorisé, aux termes d'un programme d'équité en emploi;
- nomination pour une période déterminée dans une situation d'urgence lorsqu'il n'est pas possible de recourir à l'emploi temporaire;
- nomination à un poste de niveau EX-1 (niveau d'entrée aux postes de direction) d'une personne jugée qualifiée par la CFP dans le cadre du programme Cours et affectations de perfectionnement;
- promotion au sein d'un groupe professionnel dans lequel les postes sont classifiés en fonction des qualités des titulaires;
- promotion au sein du groupe Droit, du niveau LA-1 à LA-2A;
- nomination à un poste d'une catégorie de postes semblables aux mêmes groupe et niveau professionnels à partir d'un répertoire de préqualification créé à cette fin;
- nomination à un poste appartenant à un groupe déficitaire.

Source : Article 5 du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*

56. Les participants et participantes aux groupes de discussion se sont montrés prudents face à la question de la modification des zones de sélection. Ils et elles ont admis ne pas connaître tous les détails des politiques régissant l'étendue de la zone englobant les personnes dont la candidature pourra être prise en considération. Ils et elles avaient également l'impression que les gestionnaires disposaient d'une latitude considérable à cet égard. La combinaison de ce qui est perçu comme le large pouvoir discrétionnaire des gestionnaires et la confusion entourant les règles les amenait donc à croire que la détermination d'une zone de sélection avait toutes les apparences du favoritisme personnel (même si la réalité peut être tout autre). À notre avis, le manque de transparence et les communications inadéquates permettent d'expliquer au moins en partie de telles préoccupations.

Le réseautage, l'embauche d'entrepreneurs et le recours à l'emploi temporaire et aux nominations intérimaires à long terme causent moins d'inquiétude

57. La majorité des répondants et répondantes au sondage considéraient 12 des 14 comportements comme des cas certains ou probables de favoritisme personnel (voir la **pièce 4**). D'autres étaient cependant perçus comme moins problématiques. Par exemple, quelque 62 p. 100 des répondants et répondantes avaient tendance à s'interroger lorsque la personne reçue connaissait quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation par l'entremise d'un réseau professionnel ou officieux; et 57 p. 100 lorsque la personne reçue avait déjà travaillé dans une autre organisation avec quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation. Ces pourcentages constituent une majorité, mais sont toutefois considérablement moins élevés que la proportion de répondants et répondantes qui désapprouvaient l'embauche d'amis et amies et de parents.
58. Les liens créés en milieu de travail inquiètent moins que ceux de nature strictement personnelle ou familiale. Cela vient appuyer l'opinion voulant que le fait de connaître la personne reçue ne constitue pas en soi une preuve de favoritisme personnel, et que le réseautage a un rôle légitime à jouer dans la fonction publique, à condition, évidemment, que le réseautage n'accorde pas d'avantage indu à qui que ce soit (une seule personne ou un petit groupe de personnes).
59. À notre avis, le réseautage constitue une pratique acceptable, qui n'est nullement synonyme de favoritisme personnel lorsqu'il sert à élargir le répertoire de candidatures prises en considération pour un poste, et non à restreindre l'accès aux emplois de la fonction publique d'une quelconque façon. Quoi qu'il en soit, la désignation d'une seule personne et le recours à un processus sans concours pour la nommer soulèvera toujours de sérieuses réserves.
60. Les répondants et répondantes s'inquiétaient également moins de certaines pratiques qui menacent pourtant l'application du mérite. Parmi celles-ci figuraient les situations où la personne reçue avait déjà travaillé comme entrepreneur pour l'unité de travail, avait déjà occupé un emploi temporaire dans l'unité de travail ou occupait le poste visé de façon intérimaire depuis une longue période. Ces comportements ne constituaient un cas certain ou probable de favoritisme personnel que pour une mince majorité ou une minorité de répondants et répondantes au sondage.

61. La CFP s'inquiète néanmoins de l'avantage que de telles situations peuvent accorder à une personne donnée en vue de sa nomination subséquente. En particulier, les entrepreneurs et les titulaires d'un emploi temporaire, qui ne font l'objet, lors de leur embauche initiale, d'aucun processus complètement fondé sur le mérite, peuvent ainsi se trouver à bénéficier plus tard de certains avantages par rapport aux autres candidats et candidates éventuels. En effet, ces personnes acquièrent en cours d'emploi des connaissances et des compétences spécialisées qui leur confèrent un avantage certain, même si elles doivent tout de même se soumettre à des concours visant des postes pour une période déterminée ou permanents. Cela va à l'encontre de l'accroissement de l'accès des Canadiennes et Canadiens aux emplois de la fonction publique.
62. De la même façon, les nominations intérimaires à long terme peuvent permettre aux titulaires d'acquérir une connaissance des tâches et des responsabilités d'un poste telle que leurs chances d'y être nommés de façon permanente s'en trouvent accrues de façon significative, même lorsqu'un concours est organisé par la suite.
63. À notre avis, le recours aux nominations intérimaires à long terme devrait être réduit au minimum. Le recours à l'emploi temporaire et à l'embauche d'entrepreneurs est légitime et permet souvent aux gestionnaires de dégager la marge de manœuvre nécessaire à la poursuite des activités. Par contre, les ministères et les organismes devraient s'assurer que ces mécanismes de dotation n'entraînent pas un accès privilégié aux emplois permanents. La CFP continuera de vérifier les nominations sans concours et les enjeux connexes, y compris la manière dont les entrepreneurs et les titulaires d'un emploi temporaire font leur entrée dans la fonction publique.

Un certain nombre de répondants et de répondantes était plus susceptible de percevoir du favoritisme personnel

64. Le sondage nous a permis de définir les caractéristiques des répondants et répondantes à l'origine de leurs perceptions. Les personnes répondant aux critères suivants étaient en effet plus susceptibles de percevoir du favoritisme personnel plus souvent dans leur unité de travail et leur ministère :

Milieu de travail de grande taille. Ces personnes travaillaient dans de très grands ministères (plus de 10 000 personnes) et dans des unités de travail comptant plus de 20 personnes. Au total, 16 p. 100 des répondants et répondantes relevant d'un très grand ministère estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel, tant dans leur unité de travail que dans leur ministère, comparativement à 10 p. 100 des personnes travaillant dans un ministère de taille moyenne (de 401 à 2 000 personnes). Au total, 18 p. 100 des personnes dont l'unité de travail comptait plus de 20 personnes estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail comme dans leur ministère, comparativement à 11 p. 100 des personnes travaillant dans des unités comptant moins de six personnes.

Participation moindre aux mesures de dotation. Les répondants et répondantes qui ne participaient pas directement à la planification ou à l'administration des mesures de dotation étaient plus susceptibles de percevoir que le favoritisme personnel était répandu. Faisaient partie de cette catégorie les fonctionnaires qui n'étaient ni gestionnaires ni cadres de direction et qui n'assumaient aucune responsabilité de supervision. Seulement un pour cent des cadres de direction estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail comme dans leur ministère, comparativement à neuf pour cent des autres gestionnaires et à 16 p. 100 des personnes qui n'occupaient pas un poste de gestion, tandis que seulement huit pour cent des superviseurs et superviseuses avaient la même perception, comparativement à 18 p. 100 des personnes qui n'assumaient aucune tâche de supervision.

Plus de trois ans d'expérience au sein du ministère actuel ou dans la fonction publique fédérale. Au total, 11 p. 100 des personnes comptant moins de trois ans d'expérience au sein de leur **ministère actuel** estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail et leur ministère, comparativement à 17 p. 100 des personnes en poste depuis plus longtemps. Au total, 15 p. 100 des répondants et répondantes ayant 20 ans ou plus d'expérience dans la **fonction publique fédérale** croyaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail ou leur ministère, comparativement à neuf pour cent des personnes qui comptaient moins de trois ans de service.

Perception de traitement injuste. Au total, 34 p. 100 des répondants et répondantes qui estimaient avoir déjà été traités injustement dans le cadre d'un processus de recrutement ou de promotion percevaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel, tant dans leur unité de travail que dans leur ministère, comparativement à seulement sept pour cent des personnes qui estimaient avoir été traitées équitablement.

65. À notre avis, ces caractéristiques s'expliquent grâce à un certain nombre de facteurs :

Manque de transparence. Il est possible que les fonctionnaires qui travaillent dans un milieu de travail de très grande taille et qui n'assument aucune responsabilité de gestion comprennent moins bien les circonstances motivant les décisions de dotation. Devant une situation ambiguë, ils seront alors enclins à soupçonner le pire. Cette situation peut être exacerbée lorsque les efforts de transparence des gestionnaires d'embauche sont insuffisants.

Exposition à un volume élevé d'activités de dotation. Le fait de travailler dans un très grand ministère ou de cumuler un grand nombre d'années de service expose les fonctionnaires à un plus grand nombre d'activités de dotation. Les probabilités d'être témoin de favoritisme personnel ou d'avoir la perception qu'il y en a peuvent donc être accrues d'autant.

Les gestionnaires et les cadres de direction ne sont peut-être pas toujours conscients de la perception qu'entraînent les mesures qu'ils prennent. Les fonctionnaires exerçant des responsabilités de gestion ne s'assurent peut-être pas toujours que les autres membres du personnel perçoivent leurs activités de dotation comme conformes aux valeurs de dotation.

Expérience personnelle antérieure négative. La plupart des fonctionnaires n'œuvrent pas dans le domaine des ressources humaines; il est donc possible qu'ils aient l'impression que le système de dotation n'est pas équilibré. Les expériences négatives en matière de dotation et de recrutement peuvent les rendre enclins à envisager l'ensemble de la dotation de manière négative.

L'équipe de l'étude a dégagé un certain nombre d'indicateurs de risque associés au favoritisme personnel

66. Le sondage ainsi que les groupes de discussion n'ont pas été conçus pour déterminer la mesure dans laquelle le favoritisme personnel influençait réellement les décisions de dotation. Nous avons procédé à l'examen d'un échantillon de dossiers de dotation afin de voir si nous pourrions mettre au jour des cas précis. D'entrée de jeu, nous doutions que le seul examen des dossiers nous permette de tirer de telles conclusions. En effet, quel spécialiste des ressources humaines ou gestionnaire d'embauche irait verser dans un dossier de dotation un document qui prouverait clairement qu'il y a eu favoritisme personnel? Nous n'avons donc pu déceler directement de traces de favoritisme personnel au moyen de l'examen des dossiers. En revanche, nous avons élaboré un certain nombre d'indicateurs de risque permettant de signaler les situations où les risques de favoritisme personnel sont les plus grands. Ils pourraient constituer le fondement sur lequel les vérifications à venir s'appuieront pour mieux évaluer la fréquence réelle du favoritisme personnel, en plus de servir de guide aux gestionnaires des ministères et des organismes concernant les comportements à risque.
67. Des 226 opérations de dotation examinées, 44 dossiers (19 p. 100) ont été jugés comme moyennement à risque, et 10 (quatre pour cent), fortement à risque. Pour déterminer si un dossier de dotation était moyennement ou fortement à risque, nous ne nous sommes pas nécessairement fondés sur le nombre absolu d'indicateurs de risque liés à une opération donnée. Nous avons plutôt pris en considération la situation particulière que les indicateurs pouvaient décrire.
68. Cinq grandes catégories de risques ont été établies (voir la **pièce 6**).

Pièce 6 : Indicateurs de risque associés au favoritisme personnel

Dernière situation d'emploi de la personne visée

- La situation d'emploi de la personne visée a-t-elle évolué « progressivement » (passage d'un emploi temporaire ou d'un statut d'entrepreneur à un emploi pour une période déterminée, puis à un emploi de durée indéterminée (poste permanent)?)
- La personne visée a-t-elle déjà occupé le poste en question d'une quelconque façon avant sa nomination?

Qualifications

- L'énoncé de qualités semble-t-il avoir été « fait sur mesure » ou est-il inutilement précis?
- Les exigences liées aux langues officielles ou à la sécurité ont-elles été adaptées pendant ou après le processus en vue de favoriser une personne en particulier?
- Les qualifications qui peuvent uniquement être acquises en cours d'emploi ont-elles une valeur relative plus élevée que les compétences transférables et les qualités personnelles?
- Des « qualifications à privilégier » ont-elles été établies; si tel est le cas, semblent-elles favoriser une personne en particulier?

Zone de sélection

- La zone de sélection semble-t-elle trop vaste ou trop petite?
- A-t-elle été élargie afin d'englober une personne en particulier?

Évaluation

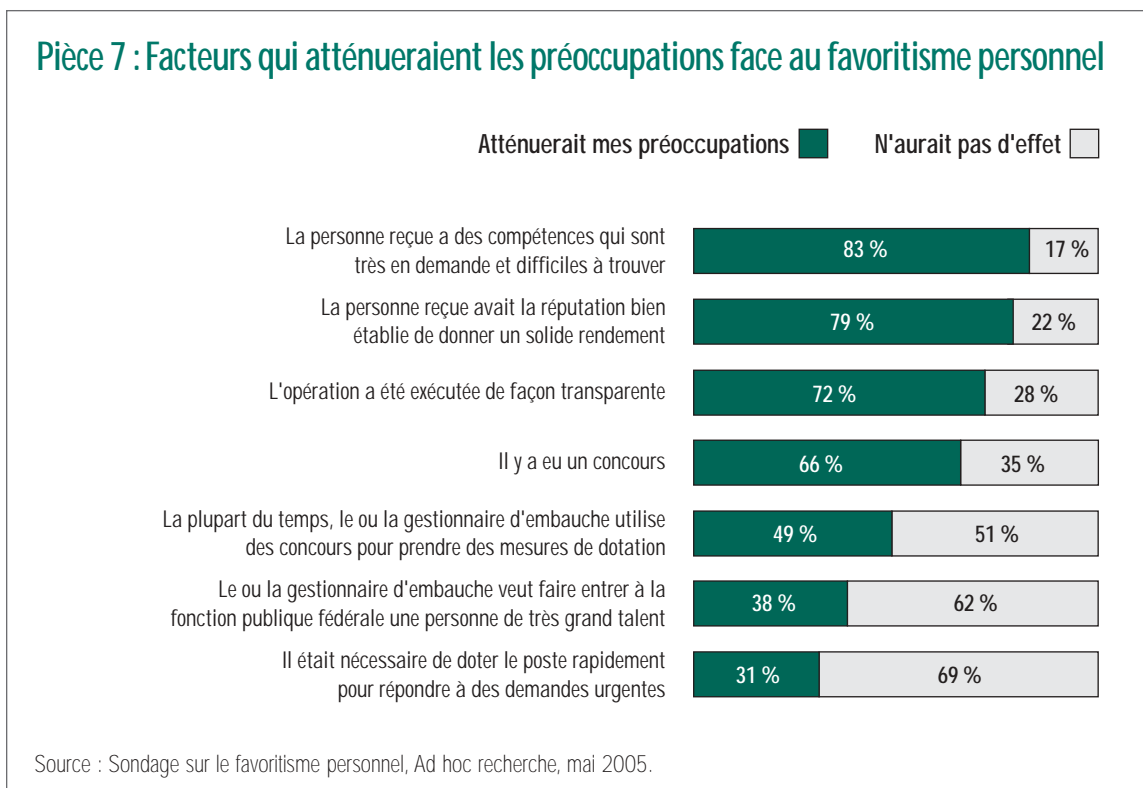
- Les méthodes d'évaluation sont-elles trop étroitement liées au poste à doter, créant ainsi une situation où seule une personne qui a déjà effectué le travail pourrait y réussir?
- La candidature de bénéficiaires de priorité a-t-elle été indûment rejetée du processus de dotation?
- La candidature d'un grand nombre de postulants et postulantes a-t-elle été rejetée à la présélection en faveur de candidats ou de candidates qui ont déjà été en contact avec le ministère?
- Les notes de passage sont-elles plus élevées qu'elles ne le devraient, en particulier en ce qui a trait aux « connaissances »?

Liens

- Existe-t-il une « Déclaration signée par les personnes présentes au jury de sélection »?
- Est-ce que la « Déclaration signée par les personnes présentes au jury de sélection » laisse entrevoir un lien entre l'un ou l'autre des membres du jury de sélection et la personne reçue?
- Y a-t-il quoi que ce soit d'autre qui permette d'établir un tel lien?

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

69. Les répondants et répondantes ont dégagé un certain nombre de facteurs qui atténueraient leurs préoccupations face au favoritisme personnel (voir la **pièce 7**). Comme les indicateurs figurant à la **pièce 6**, ces facteurs constituent un guide permettant d'éviter les apparences de favoritisme personnel.



70. Les répondants et répondantes au sondage et les participants et participantes aux groupes de discussion avaient une opinion plus favorable de la dotation lorsqu'elle s'appuie sur des concours, car ils considéraient les nominations sans concours comme incompatibles avec le mérite. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils considéraient les processus avec concours parfaits.
71. Les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que les concours pouvaient être manipulés de manière à obtenir des résultats prédéterminés. Par exemple, ils et elles qualifiaient d'injuste un concours où le ou la titulaire occupe par intérim le poste à doter depuis longtemps. On déplorait ainsi le fait que ce type de situation mène à des perceptions de favoritisme.
72. Les concours où les qualifications requises sont élargies de manière à correspondre à une personne en particulier ou à un groupe de personnes, ou, au contraire, où elles sont restreintes de façon à favoriser ou à exclure une ou plusieurs personnes, soulevaient eux aussi leur lot de préoccupations. Les mêmes doléances étaient observables quant à l'élargissement ou à la restriction de la zone de sélection pour répondre aux besoins d'une personne ou d'un groupe de personnes en particulier. Une telle constatation correspond tout à fait aux indicateurs « qualifications » et « zone de sélection » illustrés à la **pièce 6**.

73. Pour atteindre les résultats voulus en dotation (soit la nomination de personnes compétentes, impartiales et représentatives), les gestionnaires d'embauche devraient savoir que certains comportements, même s'ils ne sont pas illégaux ou contraires à l'éthique, peuvent susciter de la méfiance si les processus qui y sont associés ne sont pas menés avec tout le soin et l'attention nécessaires. Cette information devrait être utile aux gestionnaires et aux spécialistes des ressources humaines des ministères lorsqu'ils créeront les politiques et les processus qui relèveront du nouvel environnement de dotation déléguée prévu par la nouvelle LEFP.

Les indicateurs de risque ne confirment pas toujours les perceptions

74. Nous nous attendions à ce que les dossiers de dotation contiennent certains indices permettant de croire que le favoritisme personnel avait influencé les nominations. À cet égard, l'examen des dossiers de dotation a confirmé que l'application des cinq indicateurs de risque (voir la **pièce 6**) était des plus utiles pour lever le voile sur les situations préoccupantes. Ces indicateurs suggéraient que certains types de choix de sélection étaient plus susceptibles de semer le doute quant à l'existence de favoritisme personnel.
75. Même si les résultats du sondage indiquaient que la dotation par voie de concours était perçue comme moins susceptible d'être entachée de favoritisme, les cinq indicateurs étaient observables tant dans les concours internes que publics. Il est en effet possible d'adapter n'importe quel type de concours de manière à favoriser une personne en particulier.

Les circonstances jouent un rôle important, mais elles peuvent difficilement être établies à partir des dossiers de dotation

76. L'examen des dossiers de dotation a fait ressortir combien il est important de comprendre les circonstances qui entourent un processus de dotation, afin de pouvoir discerner l'existence de favoritisme personnel. L'utilisation douteuse de mécanismes de dotation peut éveiller les soupçons, mais il est essentiel de comprendre la motivation des décisionnaires avant de rendre un jugement définitif. Une fois que l'examen des dossiers de dotation a permis de cerner les cas fortement à risque, il est impératif d'échanger avec les principales parties intéressées, à savoir le, la ou les gestionnaires d'embauche et les agents et agentes de dotation. Cette procédure doit être exhaustive. Il faut pour cela bien comprendre les circonstances qui influencent les décisionnaires, de même que le contexte ministériel dans lequel la dotation a lieu.

77. C'est là l'approche que la CFP entend adopter pour mener à bien son rôle de surveillance, approche qui a déjà fait ses preuves en permettant de déceler avec succès des cas de favoritisme personnel dans un certain nombre d'organisations. Les indicateurs de favoritisme personnel présentés dans la présente étude constituent des critères additionnels sur lesquels les futurs travaux de surveillance s'appuieront.
78. Il est important de souligner que, même si les récentes vérifications ont mis au jour certains cas de favoritisme personnel, la fréquence observée à ce jour est très faible par rapport au nombre total d'opérations de dotation qui ont lieu chaque année dans la fonction publique. Quoi qu'il en soit, la CFP estime que le favoritisme personnel est inacceptable, peu importe son incidence.

L'ajout de nouvelles règles n'est pas considéré nécessaire

79. Les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que les valeurs de dotation actuelles suffisaient généralement à distinguer les comportements acceptables d'avec les comportements inacceptables. Ils et elles ont en effet évoqué à maintes reprises (si ce n'était toujours explicitement) les valeurs de transparence, de compétence et d'égalité d'accès, qu'ils et elles liaient directement à la délimitation entre les comportements acceptables et inacceptables en dotation. Règle générale, les mesures de dotation étaient perçues comme appropriées lorsque les conditions suivantes étaient réunies :
- elles sont menées de façon transparente (c.-à-d. qu'il y a communication franche avec le personnel et les postulants et postulantes concernant les pratiques et les décisions de ressourcement);
 - elles sont administrées de façon à assurer un accès équitable aux emplois;
 - elles sont fondées sur le principe du mérite, en vertu de quoi un ensemble raisonnable de qualifications est établi pour le poste; les qualifications sont évaluées de manière raisonnable, impartiale et objective.
80. Dans les groupes de discussion, on a noté qu'une tension peut surgir entre le respect des valeurs de dotation et l'optimisation de l'efficacité. Certains participants et certaines participantes estimaient qu'il y avait des situations où une mesure de dotation expéditive n'était pas compatible avec la mise en œuvre de processus fondés sur les valeurs de dotation qui requièrent temps et énergie.
81. De telles situations créent une zone grise en matière de favoritisme personnel. Cette tension provenait de leur opinion, selon laquelle dans certains cas, le respect des valeurs de dotation et l'optimisation de l'efficacité peuvent être incompatibles.

82. Règle générale, les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que, dans la mesure où elles étaient respectées, les valeurs de dotation actuelles constituaient une protection suffisante contre le favoritisme personnel. Ils et elles ne voyaient pas la nécessité de procédures de dotation plus étoffées. Les spécialistes ayant pris part aux discussions en table ronde étaient du même avis. Certaines personnes estimaient qu'une tentative de la CFP d'instaurer des processus complexes visant à prévenir le favoritisme ne servirait qu'à exacerber la situation en réduisant la marge de manœuvre offerte et en incitant les gestionnaires d'embauche à contourner le système de dotation.

Les mesures de contrôle visant à prévenir les abus en dotation existent, mais il faut accroître la surveillance

83. La perception associée au bien-fondé des valeurs de dotation va dans le même sens que la tendance actuelle en dotation, qui s'éloigne de plus en plus d'un système régi par des règles strictes. Les participants et participantes aux groupes de discussion ont dit avoir généralement confiance en la LEFP actuelle et ses valeurs, et attribuent le favoritisme personnel à leur mauvaise application.
84. Pendant les débats entourant l'adoption du projet de loi C-25 (qui a donné naissance à la Loi sur la modernisation de la fonction publique et à la nouvelle LEFP qui en fait partie), les agents et agentes de négociation, entre autres, ont soulevé la possibilité que la loi proposée fasse augmenter les risques de favoritisme personnel en supprimant les mesures de protection et de contrôle existantes. L'équipe de l'étude s'est penchée sur les mesures de contrôle actuelles et les a comparées avec celles que prévoit la nouvelle Loi.
85. Aux termes de la LEFP actuelle, les administrateurs généraux et administratrices générales des ministères et des organismes mènent des activités de dotation et de recrutement en vertu des pouvoirs que la CFP leur délègue dans l'Entente de délégation des pouvoirs et de responsabilisation en dotation qu'ils ont conclue ensemble. La CFP continue par contre d'administrer le recrutement externe et la nomination des cadres de direction. L'entente stipule que la dotation doit se faire de manière juste, équitable et transparente, et qu'il doit en résulter la mise en place d'un effectif compétent, représentatif et impartial. Les valeurs de justice, d'égalité d'accès et d'impartialité supposent en outre que la dotation est exempte de tout favoritisme personnel.
86. Les ministères et les organismes sont également tenus de respecter les lignes directrices établies dans les normes de sélection et d'évaluation de la CFP. Celles-ci stipulent que les qualifications doivent reposer sur les exigences du travail à effectuer. Les normes renferment également de l'information générale sur les méthodes d'évaluation, dont le choix final demeure du ressort du ministère ou de l'organisme.
87. La CFP a mis sur pied une fonction de vérification plus rigoureuse et plus solide dans le but de déceler les violations aux valeurs de dotation, à la loi et aux règlements. La mise au jour d'irrégularités en dotation a mené, et continuera de le faire, à l'imposition de conditions aux pouvoirs délégués de dotation ou à leur retrait pur et simple.

88. Parmi les mécanismes de recours permettant de contester les opérations de dotation, mentionnons les appels et les enquêtes. Les appels peuvent être interjetés à l'encontre de la plupart des nominations internes. Les enquêtes, quant à elles, peuvent être lancées par quiconque à propos d'à peu près n'importe quelle question relevant de la compétence de la CFP. Habituellement, seule une petite proportion de toutes les opérations de dotation sont contestées, et une plus petite proportion encore sont renversées. Par exemple, en 2004-2005, il y a eu 1 223 appels, dont 213 ont été accueillis. Les décisions d'appel peuvent ensuite être révisées par la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale et, en dernière instance, la Cour suprême.⁹¹
89. En mettant en œuvre la nouvelle LEFP, la Commission veille à la mise en place de solides mesures de contrôle. Parmi les documents de référence clés sur lesquels elle s'appuie, mentionnons le préambule de la *Loi*, qui explicite bon nombre des valeurs de dotation actuelles, soit le mérite, l'impartialité, la justice et les pratiques d'emploi transparentes.
90. La définition du mérite et l'incitation à déléguer les pouvoirs de dotation au plus bas échelon possible ont soulevé des préoccupations relativement aux possibilités accrues d'abus. Pourtant, la nouvelle *Loi* prévoit que l'employeur a le pouvoir d'établir des normes de qualification minimales auxquelles les ministères et les organismes doivent souscrire (pouvoir qui relevait autrefois de la CFP). Qui plus est, la nouvelle *Loi*, en plus d'exiger toujours qu'une liste des qualifications liées au mérite soit établie pour le poste à doter, permet pour la première fois d'établir des qualifications supplémentaires servant à répondre aux besoins actuels et futurs de l'organisation. La CFP s'attendra normalement à ce que les critères liés au mérite soient rattachés à la planification des ressources humaines, réduisant ainsi le risque que les qualifications soit adaptées en vue de favoriser une personne en particulier.
91. En vertu de la nouvelle LEFP, il n'est pas nécessaire de prendre en considération la candidature de plus d'une personne pour qu'une nomination soit fondée sur le mérite. Comme nous l'avons indiqué plus haut, un des motifs pour porter plainte au Tribunal de la dotation de la fonction publique est l'abus de pouvoir de la part d'un ou d'une gestionnaire d'embauche, notion qui englobe le favoritisme personnel. À notre avis, les gestionnaires devront connaître ce cadre législatif et prendre les mesures nécessaires pour atténuer le favoritisme personnel en dotation, qu'il soit réel ou apparent.
92. La CFP conserve le pouvoir de faire enquête sur l'embauche externe et sur toute situation de fraude, en plus de conserver le pouvoir de révoquer les nominations. Les administrateurs généraux et administratrices générales ont maintenant le pouvoir de faire enquête sur l'embauche interne dans leur ministère ou leur organisme et de révoquer les nominations inappropriées. Ils et elles peuvent également faire appel à la CFP pour qu'elle fasse enquête en leur nom.

93. La CFP conserve en outre le mandat de vérifier les activités de dotation des ministères et des organismes. Elle procède actuellement à l'expansion de sa capacité de vérification afin d'assumer pleinement le rôle que lui confère la *Loi*. Enfin, le nouvel Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination de la CFP définit toujours l'impartialité comme une condition de la délégation des pouvoirs. Dans les cas d'irrégularités significatives dans la dotation, la CFP retirera les pouvoirs de dotation qu'elle aura délégués ou imposera des conditions à la délégation.
94. La CFP est à instaurer un cadre de nomination en appui à la nouvelle *Loi*. Le cadre fournit aux ministères et aux organismes des lignes directrices sur lesquelles ils pourront s'appuyer lors de l'élaboration de leurs politiques. Parmi les lignes directrices, notons la nécessité de procéder à des activités de surveillance interne, de gérer les zones de risque et de s'assurer que toutes les décisions de dotation respectent les valeurs de dotation. La nouvelle LEFP précise que les administrateurs généraux et administratrices générales sont assujettis aux directives de la CFP dans ces domaines.
95. La CFP exercera de la vigilance grâce à ses lignes directrices ainsi qu'à ses fonctions de vérification et d'enquête. Les ministères et les organismes seront tenus responsables de surveiller leurs activités de dotation, grâce à des vérifications internes et à d'autres mécanismes d'examen, afin de garantir que toutes les valeurs de dotation, y compris l'impartialité, sont respectées. La présente étude renferme des aperçus et des indicateurs de risque qui pourront les aider à cet égard.

Conclusion

96. Nous avons formulé et validé une définition du favoritisme personnel qui pourra servir de point de départ aux politiques ministérielles sur l'impartialité et le favoritisme. Elle fournit également aux ministères et aux organismes, de même qu'à la CFP une compréhension commune des principales caractéristiques des comportements qui se rattachent au favoritisme personnel.
97. Sans avoir déterminé l'incidence réelle du phénomène, nous avons tout de même constaté, grâce à la présente étude, que l'incidence perçue du favoritisme personnel est une cause de préoccupation. Pourtant, même si les vérifications et les enquêtes tenues au cours des deux dernières années ont révélé un faible nombre de cas de favoritisme personnel, l'incidence réelle confirmée à ce jour est faible si l'on tient compte des milliers d'opérations de dotation réalisées chaque année. Quoi qu'il en soit, la CFP demeure convaincue que le favoritisme personnel est toujours inacceptable.

98. Les données de notre sondage permettront de mesurer si les politiques et les pratiques associées à la nouvelle LEFP ont réussi à changer les perceptions. L'article 136 de la nouvelle *Loi* prévoit l'examen de son application, cinq ans après son entrée en vigueur. Ce pourrait alors être l'occasion de tenir un nouveau sondage auprès des fonctionnaires et d'évaluer si, selon les perceptions, le favoritisme personnel a augmenté, diminué ou est demeuré stable.
99. Les participants et participantes aux groupes de discussion et à la table ronde, ainsi que les répondants et répondantes à notre sondage, étaient en mesure de distinguer les comportements acceptables et ceux qui sont inappropriés, tout en reconnaissant qu'il existe une zone grise où les perceptions diffèrent. Bien que ces perceptions puissent ne pas correspondre précisément à la réalité de chaque ministère, les gestionnaires d'embauche et les spécialistes des ressources humaines devraient être en mesure de reconnaître les activités qui éveillent et alimentent les soupçons de favoritisme personnel, et d'agir en conséquence. Pour ce faire, il faudrait peut-être améliorer la communication avec le personnel et accroître la transparence.
100. Nous avons dégagé des indicateurs de risque dont les gestionnaires devront tenir compte et les comportements qu'ils devront privilégier pour éviter les allégations et les apparences de favoritisme personnel. L'examen des dossiers de dotation a permis d'établir cinq catégories de risques associés au favoritisme personnel, qui constituent autant d'outils de surveillance supplémentaires à la disposition de la CFP, ainsi qu'un guide sur lequel les ministères pourront s'appuyer pour mener à bien leurs propres activités de surveillance active.
101. Nous avons instauré un nouveau cadre de contrôle de la dotation et exercerons nos pouvoirs de vérification et d'enquête pour réaliser des évaluations et prendre des mesures lorsque des cas d'abus seront mis au jour.
102. La perception du favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale ne peut manquer d'inquiéter. Une fonction publique saine est incompatible avec la perception que se produit du favoritisme personnel. Semblables perceptions peuvent susciter la méfiance et éveiller les soupçons, en plus de constituer un frein pour les Canadiens et Canadiennes de talent qui souhaiteraient entrer au service de la fonction publique. Or, il est important de rappeler que, bien que nous ayons recueilli, grâce aux vérifications et aux enquêtes, la preuve de l'existence d'un petit nombre de cas de favoritisme personnel, ceux-ci sont très peu nombreux comparativement aux milliers d'opérations de dotation qui ont lieu chaque année.
103. Dans ses vérifications, la CFP continuera de se pencher sur le favoritisme personnel comme l'un de ses grands volets d'enquête. L'expérience de l'examen des dossiers de dotation donne cependant à croire que, pour contrôler efficacement la fréquence du favoritisme personnel à long terme, les vérifications doivent avoir lieu dans un laps de temps relativement court après la divulgation des résultats des processus de sélection. Le passage du temps altère la disponibilité de l'information sur les antécédents professionnels de la personne reçue, et diminue d'autant l'opportunité des échanges avec les personnes qui ont pris les décisions de dotation ou avec les autres intervenants et intervenantes, ce qui constitue justement la clé pour déterminer et comprendre les circonstances entourant le processus de dotation.

À propos de l'étude

Objectif

L'étude avait pour but de mieux faire comprendre le favoritisme personnel à la Commission de la fonction publique (CFP), de même qu'aux ministères et aux organismes, dans le contexte de la fonction publique fédérale. Elle poursuivait les quatre objectifs suivants :

- formuler et valider une définition du favoritisme personnel;
- établir l'incidence du favoritisme personnel;
- définir les comportements appropriés et inappropriés;
- évaluer les risques associés au favoritisme personnel, en particulier dans le contexte de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Approche

L'étude s'est déroulée en trois phases. La phase I était d'ordre exploratoire. On a alors procédé à des entrevues au sein de la CFP, ainsi qu'à un examen de la documentation et de la jurisprudence pertinentes.

Pendant la phase II, une discussion en table ronde a été organisée avec des spécialistes de l'administration publique, des ressources humaines et de la négociation collective. Ce groupe a donné son avis à la Commission au sujet du favoritisme personnel et des avenues méritant une étude plus approfondie.

La phase III comportait deux volets : il s'agissait, d'une part, d'évaluer les perceptions en matière de favoritisme personnel au moyen d'un sondage et de groupes de discussion et, d'autre part, de déterminer la mesure dans laquelle les dossiers de dotation pouvaient renfermer des indicateurs de favoritisme personnel.

L'évaluation des perceptions s'est faite au moyen de groupes de discussion et d'un sondage en ligne. Au total, 15 groupes de discussion ont été organisés dans sept villes du Canada. Les participants et participantes ont été choisis parmi un échantillon aléatoire stratifié en fonction de leur poste (poste de gestion ou autre), de leur ville et de leur première langue officielle. Les séances étaient animées, au nom de la CFP, par la firme Patterson, Langlois Consultants. Des séances distinctes ont eu lieu dans chaque langue officielle et à l'intention des personnes occupant ou non un poste de gestion. Près de 80 fonctionnaires ont pris part à l'exercice.

Au total, 2 579 fonctionnaires fédéraux ont répondu à un sondage en ligne administré, au nom de la CFP, par *Ad Hoc Recherche*. La sélection était fondée sur un échantillon aléatoire stratifié en fonction du poste des répondants et répondantes : cadres de direction, autres gestionnaires et non-gestionnaires. L'échantillonnage a été réalisé en deux étapes. Un premier échantillon de 21 935 fonctionnaires a été tiré, parmi lesquels 9 117 avaient une adresse électronique. Ce second échantillon ne peut être réputé représentatif de la population totale. Les répondants et répondantes représentaient 28 p. 100 des personnes qui avaient été invitées à y participer. L'échantillon était tiré de l'effectif de la fonction publique visé par la LEFP, en plus d'un faible nombre de personnes occupant un emploi temporaire et d'étudiants et étudiantes. Les répondants et répondantes au sondage correspondaient à une vaste gamme de variables démographiques clés comme la taille du ministère, le sexe, la région, l'équité en matière d'emploi et le groupe professionnel.

Pour mettre à l'essai et valider les indicateurs associés au favoritisme personnel, 226 dossiers de dotation ont été analysés par des spécialistes de la dotation de la CFP. Les dossiers ont été choisis au hasard, mais ne représentent pas la totalité des organisations visées par la LEFP, les ministères et les organismes faisant déjà l'objet d'une vérification de la CFP ayant été exclus de l'échantillon. C'est pourquoi, tout comme le petit nombre de dossiers examinés, l'échantillon ne devrait pas être considéré comme représentatif de toutes les opérations de dotation ayant lieu dans la fonction publique fédérale.

Les dossiers contiennent la documentation essentielle se rapportant aux opérations de dotation qui ont été effectuées principalement en 2003 et en 2004 dans 40 ministères et organismes visés par la LEFP. Jugeant qu'il serait peu probable d'y trouver des preuves irréfutables de favoritisme personnel, nous avons classé les dossiers dans trois catégories, selon une série d'indicateurs de risque : fortement à risque, moyennement à risque et faiblement à risque. Les indicateurs utilisés ont été définis par des spécialistes de la dotation de la CFP.

Équipe de l'étude

Vice-présidentes intérimaires de la Direction générale de la vérification :

Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Directeur général des Opérations de vérification :

Michael Corber

Gestionnaire des études :

André Hubert

Chef d'étude :

Chris Wilson

Analystes :

Donna Barbagallo, Gary Comrie, Sylvia Doucet-Jeffrey, Ruth Fox, Terry Kirouac, Diana Larivière, Brenda Mansfield, Sheilagh McLean et Carol Milchak