

***Suivi du rôle de la CFP au sein du régime de
conduite des affaires publiques de la fonction
publique fédérale***

Rapport préliminaire
(document de discussion)

Trevor Bhupsingh et Peter Edwards
Direction générale de la planification stratégique, de l'analyse et de la recherche
Le 15 avril 1997

Table des matières

Introduction	1
Quelques dates importantes dans l’histoire de la fonction publique canadienne :	2
Période 1 : de 1918 à 1929 <i>La première décennie</i>	8
Environnement	8
<i>Loi sur le service civil de 1918, modification apportée en 1919</i>	9
Modification de 1921 — le projet de loi Spinney	10
Commissions et comités	10
Résumé de 1918 à 1929	15
Période 2 : de 1930 à 1945	17
Contexte	17
Conseil du Trésor	17
Comité Lawson, 1932	18
Deuxième Guerre mondiale	19
Résumé 1930-1945	20
Période 3 : 1946	22
Contexte	22
Commission Gordon	22
Résumé 1946	24
Période 4 : de 1954 à 1965	26
Contexte	26
Comités secrets	27
Rapport Heeney	27
Commission Glassco	30
Résumé 1954 à 1965	32
Période 5 : 1966-1967	33
Contexte	33
Modifications législatives	33
Résumé 1966 et 1967	35
Période 6 : 1977-1980	36
Contexte	36
Commission Lambert	37

Comité D'Avignon	39
Résumé 1977 à 1980	40

Introduction

Nous avons effectué un suivi de la participation constante de la Commission du service civil/Commission de la fonction publique (CSC/CFP) à trois niveaux. Tout d'abord, au sein du régime élargi de conduite des affaires publiques de la fonction publique fédérale. Ensuite, au sein de la politique de gestion des ressources humaines et, enfin, au sein des programmes de gestion des ressources humaines. Le présent document représente l'ensemble de nos recherches actuelles portant sur le premier niveau, qui met l'accent sur le rôle de la Commission au sein du régime de conduite des affaires publiques.

Dans le présent document, nous avons étayé les périodes où il y a eu des mesures et (ou) des débats importants concernant la place que doit occuper la Commission au sein du régime de conduite des affaires publiques élargi. Nous avons défini les périodes pendant lesquelles le rôle de la Commission a été débattu au regard des questions liées à la conduite des affaires publiques (gestion du personnel ou valeurs du secteur public comme le principe du mérite) et des institutions de conduite des affaires publiques (comme le Parlement ou l'exécutif).

Le corps du document porte sur l'historique de la Commission présenté par ordre chronologique. En introduction, se trouve un tableau qui souligne certaines dates importantes de cette progression.

Dans la dernière section, intitulée Tendances et ressemblances, nous réunissons toutes les périodes afin de fournir des observations sur des facteurs pertinents qui ont joué un rôle primordial dans le nouveau rôle de la Commission.

Quelques dates importantes dans l'histoire de la fonction publique canadienne :

1868	La <i>Loi sur le service civil du Canada</i> établissait une commission du service civil ayant des pouvoirs limités sur les examens, l'accréditation et les enquêtes sur les promotions à l'administration centrale (les postes à Ottawa même et autour d'Ottawa); les nominations faites par les ministres et attribuables au népotisme sont restées courantes.
1868-1870	La Commission royale d'enquête sur l'état actuel et les exigences probables du service civil a produit deux rapports en 1869 et un troisième en 1870. Les ministères sont abordés de façon distincte dans les rapports puisqu'il s'agit des services « centraux » et « régionaux » (de façon générale, dans la région de la capitale nationale ou à l'extérieur de celle-ci). Cette Commission du service civil recommandait une organisation pour tous les ministères et un système de classification pour tout le service. De plus, elle a formulé des recommandations concernant le salaire, la pension de retraite et les secrétaires des ministres. Le troisième rapport faisait valoir qu'un examen préliminaire d'entrée dans le service public serait une bonne chose, mais il n'est pas allé jusqu'à proposer la nomination au mérite.
1877	George Elliot Casey — la première personne à promouvoir les concours comme fondement des nominations au sein de la fonction publique canadienne — a présidé le comité spécial nommé pour enquêter sur l'état actuel du service civil (Chambre des communes). Il recommandait entre autres de faire du service civil une profession, d'établir une commission pour formuler des recommandations concernant les nominations et d'utiliser des examens pour déterminer le mérite au terme d'un concours.
1880-1881	Le travail de la Commission royale d'enquête qui étudie les besoins et l'état du service civil du Dominion a mené à la <i>Loi sur le service civil</i> de 1882.
1882	La <i>Loi sur le service civil</i> a permis la mise en place d'une commission composée de trois examinateurs du service civil qui supervisait deux fois par année des examens éliminatoires en vue des nominations et des promotions. L'examineur pouvait exclure les personnes qui n'avaient pas réussi l'examen. Il fallait présenter devant les deux Chambres un énoncé des raisons pour lesquelles on démettait un administrateur général de ses fonctions.
1891	La Commission royale d'enquête sur l'état actuel du service civil à Ottawa a été mise sur pied pour étudier les pratiques non efficaces et les abus. Elle a présenté son rapport en 1892 et recommandait l'établissement d'une Commission du service civil composée de cinq membres dont le président, un membre permanent, occuperait son poste pour la même période d'affectation que le vérificateur général. La Commission aurait deux fonctions : faire passer des examens et enquêter sur l'organisation et l'administration des ministères pour ensuite présenter des rapports à ce sujet.
1907-1908	Les conclusions de la Commission royale chargée d'enquêter sur le fonctionnement de la <i>Loi sur le service civil</i> et sur la loi sur le lien de parenté et de faire rapport à ce sujet a mené à une modification de la loi en 1908.

1 ^{er} septembre 1908	La <i>Loi portant modification de la Loi du service civil</i> est entrée en vigueur. Elle mettait en place une Commission permanente du service civil composée de deux membres nommés par le gouverneur en conseil pour occuper cette fonction à titre inamovible, sauf advenant une adresse commune des deux Chambres du Parlement. La Commission du service civil (CSC) devait entreprendre des enquêtes sur le fonctionnement de la <i>Loi sur le service civil</i> et faire rapport à ce sujet, exercer une supervision sur l'embauche et l'avancement et émettre des certificats de qualification aux candidats choisis. Cette loi établissait des concours pour l'obtention de « postes particuliers » au sein du service central, et donnait à la Commission toute responsabilité pour les nominations. De plus, un certificat de qualification émis par la Commission était nécessaire pour qui voulait obtenir de l'avancement. Toute tentative d'influencer un commissaire rendait le coupable passible de renvoi immédiat. Le service régional, c'est-à-dire pratiquement tous les postes à l'extérieur de la région de la capitale nationale — n'a pas été touché par cette modification.
1911-1912	La Commission chargée d'enquêter sur tous les aspects liés ou ayant trait à l'administration des divers ministères du gouvernement et sur la conduite des affaires publiques (Commission du service public) a été mise sur pied. Comme l'enquête Murray de 1912 avait déjà commencé au moment où elle a déposé son rapport, les commissaires ont refusé de faire des recommandations. Le rapport, toutefois, reproduisait en détail les recommandations des « principaux responsables à l'ouest de la province du Manitoba » y compris celles proposant entre autres de donner à la Commission du service civil le pouvoir d'administrer le service régional, et de lier l'entrée dans le service et l'avancement au sein de celui-ci au mérite.
1912	Sir George Murray est venu d'Angleterre pour effectuer une étude sur le service public. Son <i>Rapport sur l'organisation du service public au Canada</i> laisse entrevoir divers niveaux de délégation de pouvoirs du Cabinet aux ministres, et des ministres aux sous-ministres. Il recommandait également que l'on abolisse le Conseil du Trésor et que la CSC joue un rôle moindre dans les avancements. Le rapport proposait plutôt la mise en place d'une Commission de nomination et d'avancement composée de ministres et de fonctionnaires permanents. Ces recommandations appuyaient l'élimination des différences qui existaient entre les services central et régional, le fait de considérer le mérite comme seul critère de nomination et d'avancement et la création d'un service civil où l'on pouvait faire carrière. Murray voyait l'établissement d'un système de pension de retraite comme étant « l'un des aspects les plus importants de la réforme du service civil ».
1912	La <i>Loi portant modification de la Loi du service civil</i> ajoutait un troisième commissaire et définissait le poste de président. Le gouvernement n'a pas mis en oeuvre cette disposition avant 1917.
Décret du 13 février 1918	Ce décret établissait une Commission du service civil composée de trois membres nommés par le gouverneur en conseil pour dix ans, révocable par une adresse conjointe des deux Chambres du Parlement. La Commission était responsable du recrutement, de l'organisation, de la classification, de la rémunération, de l'avancement et des mutations dans le service tant central que régional. Les nominations techniques au service central devaient être effectuées par la Commission et les sous-ministres. La Commission devait approuver toutes les mutations du service régional au service central, recommander tous les avancements et autoriser tous les emplois temporaires dans le service régional. Toutes les personnes réformées avec honneur des Forces armées et ayant réussi les examens devaient être embauchées, peu importe la note obtenue, avant les autres candidats reçus, et selon l'ordre du mérite.
24 mai 1918	La <i>Loi sur le service civil</i> fournissait un fondement législatif aux décrets de février et de mars.
1919	Le comité spécial chargé d'enquêter sur le travail des employés du service civil central a présenté surtout des recommandations administratives ayant trait à la retraite et au nombre excessif de jours d'absence.

1919	La <i>Loi portant modification de la Loi du service civil</i> intégrait le barème de classification établi par l'étude d'Arthur Young & Company, qui éliminait les différences de classification entre les services central et régional.
1921	Le projet de loi 122 (le projet de loi Spinney) proposait d'enlever à la CSC les responsabilités concernant un grand nombre de postes (tous les travailleurs manuels, un grand nombre de maîtres de poste et tous les professionnels, les scientifiques et les agents techniques). Le projet de loi a été perçu comme une tentative de rétablir le régime de nomination fondé sur le népotisme politique. Il a mené au comité Spinney et à la modification de 1921 qui ajoutait un aspect lié à l'intérêt du public aux motifs d'exemption de la <i>Loi sur le service civil</i> .
1922	L'opposition et les critiques des sous-ministres ont pris de telles proportions que le premier ministre King a dû nommer un comité composé de dix sous-ministres afin d'étudier les problèmes auxquels faisait face le service civil (Comité des sous-ministres sur les questions liées au service civil).
1923	Le comité spécial chargé d'enquêter sur le fonctionnement du chapitre 12, 8-9 Georges V, recommandait d'accorder davantage de pouvoirs de gestion aux administrateurs généraux. Il recommandait également l'établissement de commissions du personnel dans les ministères composées de représentants de la CSC, du Ministère et d'employés, qui donneraient des conseils sur la classification, l'avancement, les congédiements, les révisions de salaire et les congés. Le Comité considérait l'absence d'un plan de pension comme « un des plus importants éléments dissuasifs de l'efficience et une plus grande compression de personnel » au sein du service public. Son rapport contient des recommandations pour la réorganisation des ministères.
1924	La <i>Loi sur la pension du service civil</i> visait à promouvoir et à protéger les carrières dans le service civil.
1924	Le Comité sénatorial spécial sur le service civil (Comité Béique) réaffirmait le principe du mérite et appuyait les tentatives de la Commission du service civil de réorganiser le service civil face à l'opposition ministérielle.
1928	La Commission royale sur les services techniques et professionnels (Commission Beatty) a déposé son rapport en 1930. Essentiellement, cette Commission a remplacé les pouvoirs de la CSC concernant la rémunération, mais a elle-même perdu tous ses pouvoirs pendant la Dépression.
1931	La <i>Loi du revenu consolidé et de la vérification</i> centralisait les mécanismes financiers liés aux dépenses gouvernementales, ce qui permettait un plus grand contrôle du pouvoir exécutif.
1932	Les décrets établissaient des règles pour la supervision des employés et donnaient au Conseil du Trésor des pouvoirs supérieurs à ceux de la Commission du service civil dans le domaine de la dotation.
1932	Le comité spécial d'experts sur le service civil et la <i>Loi du service civil</i> (Comité Lawson) recommandait la mise sur pied d'une commission d'appel. Il a recommandé également l'abolition des commissaires siégeant, ce qui a mené à des modifications de la loi en 1932.
1932	Une modification apportée à la <i>Loi sur le service civil</i> autorisait le gouverneur en conseil à retirer de leurs fonctions les personnes qui étaient à ce moment membres de la Commission.
1934	Le comité spécial de la Chambre des communes sur la <i>Loi du service civil</i> a également recommandé la mise en place d'un processus d'appel.

1938	Le comité spécial sur l'application de la <i>Loi sur le service civil</i> (comité Pouliot) s'est fait l'écho des recommandations concernant le processus d'appel, et recommandait la mise sur pied d'un comité permanent de la Chambre des communes qui étudierait les questions liées au service civil.
1939	Le comité spécial sur l'application de la <i>Loi sur le service civil</i> recommandait également la mise sur pied d'un comité permanent sur les questions liées au service civil de même qu'un processus d'appel à l'intention des employés.
1 ^{er} septembre 1939	Les dispositions de la <i>Loi sur les mesures de guerre</i> supplantent celles de la <i>Loi sur le service civil</i> .
19 avril 1940 C.P. 1/1569 en vertu de la <i>Loi sur les mesures de guerre</i>	Aux termes de la <i>Loi sur les mesures de guerre</i> , le gouverneur en conseil a le pouvoir de faire des nominations et de traiter avec le personnel, à moins que le Conseil du Trésor n'en décide autrement; les pouvoirs du gouverneur en conseil sont soumis à l'approbation du Conseil du Trésor, et à l'étude des besoins et des taux de rémunération de la Commission du service civil; renversement de la politique accordant des pouvoirs de nomination accrues aux organismes et aux ministères et centralisation légale des pouvoirs du Conseil du Trésor; définition d'une procédure permettant d'apporter « des changements à l'organisation » et de faire des nominations, ce qui, dans les faits, plaçait l'exercice de ces pouvoirs dans les mains de la Commission du service civil, sous réserve de l'accord du Conseil du Trésor.
1943	Le comité Coon relevait directement du Conseil du Trésor. Même si son rapport confidentiel n'a pas été déposé, il a mené à l'établissement du Conseil national mixte.
1946	La Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public (Commission Gordon) recommandait le maintien de la Commission du service civil en tant qu'« organisme indépendant et distinctement constitué », mais que les fonctions de la Commission soient ramenées principalement à celles de recrutement et de nomination. De plus, elle recommandait que la plupart des conseils, commissions et organismes qui n'étaient pas tous visés par la <i>Loi sur le service civil</i> le soient. Elle recommandait également d'augmenter les pouvoirs du Conseil du Trésor par le truchement d'une nouvelle division des effectifs et du personnel. Ces recommandations n'ont pas été appliquées.
1951	La <i>Loi sur l'administration financière</i> définissait le Conseil du Trésor comme un « comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada pour toutes les questions liées aux finances, au revenu, à la gestion du personnel de l'administration publique fédérale, notamment les termes et conditions d'emploi, et les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale qu'envoie à la Commission le gouverneur en conseil ou au sujet desquels la Commission considère souhaitable de remettre un rapport au gouverneur en conseil ou sur lesquels la Commission considère indispensable d'agir en vertu des pouvoirs que lui confère la présente loi ou toute autre loi ». Cette loi, qui réaffirmait légalement les pouvoirs que le Conseil du Trésor avait acquis pendant la dépression et la guerre, autorisait le Conseil du Trésor « à exercer les pouvoirs, à l'exception du pouvoir de nomination, conférés au gouverneur en conseil en vertu de la <i>Loi sur le service civil</i> ».
1958	La Commission du service civil a terminé son rapport intitulé « Administration du personnel dans le service public » (rapport Heeney), portant sur la loi concernant le service civil. Le rapport recommandait le maintien du rôle indépendant et exclusif de la CSC dans les fonctions liées directement à la conservation du régime axé sur le mérite. De plus, la CSC devait conserver sa responsabilité finale en matière de recrutement, de sélection, de nomination et d'avancement. De plus, au nom de « l'administration ministérielle sans entrave », le rapport proposait de mettre fin au contrôle de la CSC sur les questions qui n'étaient pas directement liées au principe du mérite. Comme solution à la relation employeur-employé, le rapport proposait que la CSC joue le rôle d'arbitre indépendant. De façon plus précise, la CSC sera placée entre le gouvernement et les associations d'employés et fera des recommandations sur les relations de travail et la détermination du salaire.

1961	La nouvelle <i>Loi sur le service civil</i> comptait trois principales caractéristiques. D'abord, elle protégeait l'indépendance de la CSC et les principes fondamentaux du régime fondé sur le mérite, y compris les droits exclusifs sur la classification des postes. Ensuite, elle tentait de clarifier le rôle de la Commission du service civil dans le domaine qui la touchait, mais qui n'avait pas trait directement au régime fondé sur le mérite. Troisièmement, elle conférait aux associations d'employés le droit d'être consultées sur tous les sujets touchant la rémunération et les conditions de travail.
1962	La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) a fait rapport sur la gestion du service public. Mise sur pied en septembre 1960, la Commission Glassco a déposé son rapport en juillet 1962. Le volumineux rapport portait presque exclusivement sur la gestion, l'efficacité et l'économie au sein du service civil fédéral. Cette commission recommandait d'enlever à la CSC à peu près toutes ses fonctions de gestion et de les donner à une division du personnel du Conseil du Trésor. Il proposait également d'accorder les responsabilités de gestion à l'exécutif (Conseil du Trésor). Il recommandait de plus que, pour permettre aux gestionnaires du ministère de mieux faire leur travail, la responsabilité de la gestion des ressources humaines fasse carrément partie de l'ensemble des responsabilités du ministère.
1966	La principale responsabilité décrite dans la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)</i> était la dotation (recrutement, sélection, nominations et appels). Cette responsabilité a été confiée à la toute nouvelle Commission de la fonction publique (CFP). Les fonctions de la CFP étaient les suivantes : effectuer des nominations (et accorder de l'avancement) selon le mérite, domaine où la Commission est l'unique interprète, s'occuper des nominations, de la formation et du perfectionnement des employés et aider les sous-ministres dans l'organisation de la formation ministérielle et des programmes de perfectionnement. De plus, la CFP devait entendre les appels des employés portant sur des décisions allant de pair avec la Loi, comme l'avancement, le renvoi en cours de stage, la mise à pied et la rétrogradation ou le renvoi pour incompétence et incapacité.
1966	La <i>Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)</i> mettait sur pied la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) pour surveiller et diriger un régime de négociation collective. La Commission était seule responsable de l'étude des traitements et de l'audience des griefs concernant les affaires disciplinaires. La LRTFP comptait une disposition qui définissait clairement le Conseil du Trésor comme représentant de l'employeur dans les conventions collectives.
1966	Les modifications apportées à la <i>Loi sur l'administration financière</i> accordait au Conseil du Trésor (CT) la gestion du personnel de la fonction publique, y compris le pouvoir de déterminer les modalités d'emploi des fonctionnaires. La Loi mentionnait que le CT devait déterminer les besoins en main-d'oeuvre de la fonction publique, veiller à l'attribution et à l'utilisation efficace des ressources humaines, déterminer les besoins en formation et en perfectionnement et veiller à la classification des postes et des employés.
1977	La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) a déposé son rapport en septembre 1979. Il portait sur les préoccupations de plus en plus grandes concernant l'administration financière et la capacité du gouvernement d'assurer un contrôle entier et sûr des fonds publics et à garantir son imputabilité. La Commission avait été mise sur pied en vue d'examiner le système de gestion, de faire rapport et de faire des recommandations. Elle devait accorder une attention particulière à la structure, à l'organisation et aux modalités interministérielles, y compris : les systèmes et les procédures visant à assurer une imputabilité réelle envers le gouvernement — et, au besoin, devant le Parlement — de l'administration des ministères et organismes fédéraux, et l'organisation nécessaire dans les organismes centraux, les ministères et les organismes d'État.

1979	Le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe de mérite (Comité D'Avignon) mis sur pied afin d'examiner la dotation, les nominations et la formation dans la fonction publique, a déposé son rapport en septembre 1979. Le Comité, qui s'est penché sur les questions liées à la LEFP, a formulé des recommandations ayant surtout trait au principe de mérite et à son application au regard de la nomination initiale, des nominations et de l'avancement à l'interne et à l'admissibilité des fonctionnaires aux concours; à l'amélioration des relations employeur-employé et, enfin, à l'efficacité du système de gestion du personnel tenant compte des besoins opérationnels des ministères.
1989	Fonction publique 2000 (FONCTION PUBLIQUE 2000) était l'initiative de renouvellement de la fonction publique, annoncée en décembre 1989. Elle consistait en des groupes de travail dont le but était d'examiner certaines questions comme la dotation, les relations de travail, la classification, les indemnités et les avantages, la rémunération et la formation des employés, et de formuler des recommandations à cet égard. En décembre 1990, le gouvernement a publié un Livre blanc en réponse aux recommandations des groupes de travail. Même si ce document mettait l'accent sur le service, il abordait également les responsabilités de première ligne des ministères et les responsabilités liées à la gestion du personnel au sein de la fonction publique. Il recommandait la clarification des fonctions liées au personnel dans la fonction publique — responsabilité partagée par la Commission de la fonction publique (CFP), le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le Bureau du Conseil privé (BCP) et les ministères responsables -- de même qu'une meilleure définition des rôles respectifs de la CFP et du SCT. FP2000 proposait d'apporter des modifications à la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> et à la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , modifications qui supposaient une répartition des tâches. La CFP aurait des pouvoirs de recrutement, de nomination à certains niveaux ou à certains postes, d'appel et de vérification. Les administrateurs généraux détiendraient des pouvoirs liés aux mutations et à la formation et au perfectionnement, sous réserve des responsabilités législatives du SCT en matière de gestion du personnel. Le mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor comprendrait une responsabilité active au regard du perfectionnement professionnel, l'affectation des ressources permettant de répondre aux besoins en personnel des ministères, du soutien politique des administrateurs généraux dans la mutation des membres du nouveau Groupe de la direction, et de la formation et du perfectionnement.
1992	La <i>Loi sur la réforme de la fonction publique (LRFP)</i> qui a été adoptée en novembre 1992 (et a obtenu la sanction royale en décembre 1992) apportait des modifications à la <i>Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)</i> et à la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)</i> . Ces modifications étaient les premières d'importance à être apportées à la législation régissant la dotation depuis 1967. Bien des modifications de la LRFP ont simplifié le système de classification des emplois et le processus de dotation. Conformément à une recommandation de FP 2000, un nouveau système de déploiement a été mis en oeuvre, sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor, et permettait aux gestionnaires de faire passer plus facilement un employé à un poste de même niveau, soit pour répondre aux exigences opérationnelles, soit pour donner aux employés la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences. De plus, les ministères pouvaient dorénavant répondre rapidement aux besoins opérationnels urgents ou à court terme en embauchant des employés temporaires sans appliquer le processus normal fondé sur le mérite. On a également apporté des modifications ayant une importance directe pour la CFP. Par exemple, même si la nécessité de sélectionner les employés selon le mérite a été conservée comme fondement de la nomination, une nouvelle modification a permis à la CFP d'établir des normes de compétence qui mesurent le mérite de façon isolée, plutôt qu'en comparaison avec d'autres personnes.

Période 1 : de 1918 à 1929 *La première décennie*

Environnement

Avant les décrets de février 1918, la gestion du personnel dans le service public canadien était administrée par la *Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil*. Même si cette modification apportée à la *Loi sur le service civil* de 1882 avait jeté les bases de la réforme dans le service central dix ans plus tôt, les services régionaux n'avaient pratiquement pas été touchés par les mesures adoptées pour garantir un service civil non partisan et efficient, nommé par voie de concours¹. Même s'il est difficile de juger de la portée exacte de l'influence politique sur les nominations, elle fait néanmoins partie du paysage de l'emploi dans le service public canadien. La division entre le service central et le service régional suppose également un manque de souplesse sur le plan de l'avancement et de la mobilité des employés. Cette situation — associée à la tendance consistant à embaucher trop de personnel attribuable au favoritisme — a mené à de grandes inefficacités dans le travail du gouvernement, inefficacités qui étaient condamnées à divers degrés depuis le comité spécial de la Chambre des communes de 1877 présidé par George Elliot Casey.

Le favoritisme et la division des services centraux et régionaux ont mené à des pertes d'efficacité.

Le gouvernement d'union, coalition formée des Libéraux et des Conservateurs pro-conscription, avait été mis sur pied en 1917 par le Premier Ministre Robert Borden. Pendant les élections en décembre suivant, le deuxième point du « manifeste » électoral de Borden — le deuxième en importance après l'issue victorieuse de la guerre — était la réforme du service civil :

Le gouvernement d'union s'engageait à mettre en place des réformes.

[...] en vue d'appliquer le principe de la présente *Loi sur le service civil* aux services régionaux pour ainsi abolir le favoritisme et faire des nominations au sein du service public en se fondant uniquement sur le mérite. La Commission du service civil a déjà reçu la directive de présenter un rapport au Premier Ministre concernant les étapes menant à ce but. Les dispositions seront prises sous réserve des lois actuelles qui accordent la préférence à la nomination d'anciens combattants dûment qualifiés.

(Commission du service civil du Canada, 1919 : 9)

¹La *Loi de 1908 modifiant la loi du service civil* définissait le service central de la façon suivante : « Cette partie du service public faisant partie ou relevant de plusieurs ministères du gouvernement du Canada et dans les bureaux de l'auditeur général, du greffier du conseil privé et du secrétaire du gouverneur général, employés dans la ville d'Ottawa, ou à la station expérimentale ou à l'Observatoire fédéral près d'Ottawa, à l'exclusion des agents, des commis et du personnel employés à Ottawa dans la deuxième division ministérielle ou dans la division régionale [...] ou dans tout bureau de nature purement locale ». Le service régional composait le « reste du service public ».

Le Canada était en guerre, et la taille du service civil augmentait à un rythme sans précédent. La tendance était de promouvoir l'efficacité, de réduire le gaspillage, de moderniser et d'assurer un gouvernement fort qui pourrait mettre fin à la guerre. En même temps, le gouvernement devait aussi servir d'outil pour protéger les intérêts commerciaux du Canada une fois que la guerre serait terminée. En fait, dès 1911, un groupe d'importants hommes d'affaires — connus sous le nom des Toronto Eighteen — avait apporté leur soutien aux Conservateurs de Borden afin de s'opposer à la décision du Premier Ministre libéral Wilfred Laurier d'instaurer la réciprocité commerciale avec les États-Unis. Les premières exigences des Toronto Eighteen en échange de leur soutien étaient une réforme du service civil et le renforcement du ministère du Commerce (Hodgetts et coll. 1972 : 46). En 1918, la *Loi sur les mesures de guerre* permet au gouvernement de prendre des mesures extraordinaires dans le domaine de la gestion du personnel.

La réforme était nécessaire pour que l'on puisse gagner la guerre et protéger les intérêts commerciaux.

Loi sur le service civil de 1918, modification apportée en 1919

Conformément à ses promesses électorales, le gouvernement Borden a adopté le 13 février un décret qui mettait sur pied une Commission du service civil composée de trois membres nommés pour dix ans, chargés du recrutement, de l'organisation, de la classification, de la rémunération, de l'avancement et des mutations. Ce décret établissait également que :

Le décret de 1918 met sur pied la CSC et lui donne de larges pouvoirs sur l'ensemble du service.

Les dispositions de la *Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil*, et les modifications qui y avaient été apportées concernant les nominations par concours devaient [...] se révéler beaucoup plus pratiques pour la nomination de tous les agents, commis et employés du service régional [...]. (C.P. 358 — le 13 février 1918)

En mars, d'autres décrets ont permis d'adopter des règlements temporaires en attendant l'adoption de la loi, et limitaient les pouvoirs de congédier les fonctionnaires pour des motifs de partisanerie. En mai, la *Loi sur le service civil* offrait des dispositions législatives portant sur tout le contenu des décrets.

Les premiers commissaires nommés en vertu de la loi de 1918 étaient William J. Roche (président), Clarence Jameson et Michel G. LaRochelle. Ils ont entrepris de classer le service et, comme ils ne disposaient pas de beaucoup d'employés — seulement 20 personnes — ils ont retenu les services d'Arthur Young & Company, un groupe américain de consultants du secteur privé. L'exercice s'est soldé par un rapport volumineux et complexe influencé de nombreuses façons par les théories de l'époque sur la gestion scientifique et présenté au Parlement en juin 1919. Il est important de souligner que les sous-ministres et les associations d'employés se sont vivement opposés au projet de classification tel qu'il avait d'abord été présenté. À ce moment, le commissaire Jameson a été chargé de réviser le projet, et on a mis sur pied la Commission des audiences et des recommandations dont le mandat était d'étudier les préoccupations des ministères et du service.

Les SM et les employés se sont opposés à la classification d'Arthur Young & Company.

À l'automne de 1919, un projet révisé, mais à certains égards plus long et plus complexe de classification du service civil a été présenté au Parlement et ratifié par une modification de la loi en novembre.

Modification de 1921 — le projet de loi Spinney

En trois ans, l'opposition au pouvoir de la toute nouvelle Commission du service civil grandissait parmi les députés. Comme le laissait entendre Robert MacGregor Dawson, certains députés et leurs mandants commençaient peut-être à « se repentir de leur hâte et de leur enthousiasme » vis-à-vis de la réforme et souhaitaient un retour au bon vieux système de favoritisme (Dawson 1929 : 98). Le projet de loi Spinney a ouvert la porte au Comité Spinney (comité spécial de la Chambre des communes sur le projet de loi 122), qui visait à réduire les pouvoirs de la Commission du service civil et qui remettait en question les principes de base sur lesquels s'appuyaient les méthodes de nomination et la capacité de la Commission d'exercer les pouvoirs qu'elle détenait (comité spécial sur le projet de loi 122, 1921 : 4853). L'interprétation du système fondé sur le mérite était critiquée parce qu'il n'était pas, disait-on, plus efficace que le système de favoritisme. Tout de même, comme chaque période élabore sa propre définition du mérite, il serait un peu risqué de comparer celle de l'époque à la situation actuelle. Le projet de loi Spinney tentait d'exclure des responsabilités de la Commission tous les travailleurs manuels, un grand nombre de maîtres de poste et tous les professionnels, les scientifiques et les agents techniques. À la fin, le comité a décidé de laisser la soin à la Commission du service civil de décider quels postes elle excluait. Les intentions du Comité apparaissent quand même clairement dans la modification de la *Loi sur le service public* qui élargissait les motifs permettant à la Commission d'accorder des exemptions lorsqu'il n'était « ni pratique ni dans l'intérêt du public » d'imposer un examen de concours à certaines catégories (lois du Parlement du Dominion du Canada, 1921, vol. I, chapitre 22).

Le projet de loi Spinney constitue la première attaque sérieuse des parlementaires contre l'autorité de la CSC.

Commissions et comités

Les premières années de la Commission se sont révélées des années d'essais. Ce sont également des années pendant lesquelles on recherchait un nouvel équilibre entre les pouvoirs du gouvernement élu et ceux de la toute nouvelle Commission du service civil. Le Comité Spinney était le premier, mais certainement pas le dernier, à tenter d'étudier le rôle de ce nouveau centre de pouvoir au cours des premières années de son existence. En 1922, il y a eu le Comité des sous-ministres sur les questions liées au service civil nommé par le Premier Ministre William Lyon Mackenzie King; en 1923, le Comité spécial chargé d'enquêter sur l'application du chapitre 12, 8-9 George V, une *Loi sur le service civil du Canada*; en 1924, le Comité spécial du Sénat sur le service civil et, en 1928, la Commission royale sur les services techniques et professionnels (Commission Beatty).

Les pouvoirs de la CSC ont souvent été remis en question et étudiés pendant les années 1920.

Une des questions qui fournissaient au gouvernement des motifs de remettre en question

La CSC éprouve des difficultés à réorganiser le service.

le rôle et les pouvoirs de la Commission du service civil était la fonction de réorganisation du service civil, que la loi de 1918 attribuait à la CSC. Piquée par les réactions au projet de classification et maintenant consciente du point auquel il était difficile d'apporter des changements dans un organisme aussi grand que la fonction publique canadienne, la Commission hésitait à entreprendre un important projet de réorganisation. Même si aux termes de la *Loi sur le service civil*, la CSC était toujours responsable de toute l'initiative de réorganisation, en 1920, le gouvernement a employé les services de Griffenhagen and Associates — qui faisaient autrefois partie d'Arthur Young and Company — pour entreprendre l'étude de la réorganisation du service civil. Griffenhagen and Associates devaient faire rapport non pas à la Commission, mais au sous-comité du conseil du Cabinet sur la réorganisation et l'efficacité.

Griffenhagen and Associates ont formulé des recommandations ambitieuses portant sur la réorganisation du service civil, mais l'opposition rencontrée était aussi forte que celle contre le projet de classification de 1919. Le climat politique du début des années 20 était aussi tourné vers les changements, avec Borden comme Premier Ministre jusqu'en juillet 1920, suivi par le chef des conservateurs, Arthur Meighen, de juillet 1920 à décembre 1921, jusqu'à ce que le libéral Mackenzie King entre en fonction en décembre 1921. Sans un important appui de la part du Cabinet, faisant face à l'opposition provenant de tous côtés, les recommandations de Griffenhagen and Associates sont restées lettres mortes.

En 1924, peu après le projet de loi Spinney, la question de la réorganisation a refait surface dans un autre comité parlementaire mis sur pied pour étudier les responsabilités de la Commission du service civil. Même si les commissaires ont fait valoir à différents moments que le travail de classification et de reclassification les empêchait d'entreprendre le projet de réorganisation, ils ont également montré clairement que ce qu'ils voulaient était un soutien du gouvernement sous forme d'un décret leur donnant le mandat de faire ce travail. La réorganisation a été entreprise au cas par cas, lorsque les ministères exigeaient la participation de la Commission; par exemple, à la demande du ministère de la Milice et de la Défense en 1921, et, par la suite, du ministère des Postes en 1922 (Commission du service civil, 1922 : vi, 1923 : viii). Toutefois, il était aussi flagrant que, sans orientation claire et sans soutien du gouvernement, les ministères ne collaboreraient pas à une réorganisation complète de l'ensemble du service. En 1924, on a créé le comité spécial du Sénat sur le service civil (Comité Béique) qui devait étudier l'organisation du service civil et envisager des façons de réduire le nombre d'employés. Le Comité Béique a reconnu que :

Le Comité sénatorial Béique reconnaît que les SM s'opposent à la réorganisation.

Certains des sous-ministres reconnaissaient qu'en effet dans le service, les administrateurs délégués et les chefs souhaitaient peu, voire pas du tout, collaborer avec la Commission du service civil ou tout autre organisme en vue de réduire le nombre d'employés. On a fait valoir que cela était contraire à la nature humaine, que chaque ministère était jaloux de son importance, du nombre de ses directions générales et de la taille de ses effectifs.

(Comité spécial du Sénat, 1924 : 5)

Le Comité Béique croyait réellement que la Commission avait les pouvoirs législatifs nécessaires pour procéder à l'organisation du service civil, mais il a également recommandé, comme la CSC le souhaitait, que l'on adopte un décret pour renforcer le pouvoir de la Commission à cet égard. De façon plus particulière, le Comité recommandait :

(2) Que l'on adopte un décret qui donnerait à la Commission du service public la consigne de procéder à la réorganisation des ministères du service public qui n'ont pas été organisés au cours des dernières années et enjoindrait aux sous-ministres d'offrir à la Commission leur entière collaboration et leur aide. Ce décret devrait également exiger que la Commission signale au gouverneur en conseil et au Parlement toutes les fois où son travail est empêché ou retardé par un manque de collaboration de la part des sous-ministres ou de leurs fonctionnaires en chef.

(Comité spécial du Sénat, 1924 : 9)

Même si le gouvernement a souvent souhaité que la Commission entreprenne une réorganisation du service public, cette recommandation du Comité du Sénat n'a jamais été suivie.

Une autre question qui fera en sorte que la responsabilité des pouvoirs de la Commission soit remise en question était la question plutôt complexe de révision des salaires. En 1924, un sous-comité du Cabinet recommandait que la Commission entreprenne une révision des échelles salariales de la fonction publique. Un décret adopté en mars exigeait de la CSC qu'elle effectue une révision immédiate des salaires pour tout le service, en commençant par ceux des services postaux, qui menaçaient de se mettre en grève (Hodgetts et coll. 1972 : 121). Plus tard, dans les discussions et les lettres qu'ont échangées le Premier Ministre King et le commissaire Jameson, il est ressorti clairement que le gouvernement voulait que la Commission agisse de façon indépendante pour formuler des recommandations, mais que ces recommandations devaient tenter de trouver un terrain d'entente entre le gouvernement et les employés des postes.

Le Cabinet exige de la CSC qu'elle entreprenne une révision des salaires.

Il s'agit d'une occasion rare où le gouvernement en place voulait trouver une façon d'augmenter le salaire de ses employés. Dans l'intérêt de l'économie, toutefois, les commissaires ne croyaient pas pouvoir présenter des recommandations de cette nature. Dans sa première présentation au gouverneur en conseil, la CSC proposait des taux de salaires bien inférieurs à ceux exigés par les employés de la poste ou ceux offerts par le ministère des Postes (Hodgetts et coll. 1972 : 124). Pour éviter une grève, le gouvernement a rapidement retourné les recommandations à la CSC et exigé qu'elle étudie à nouveau la question en tenant compte des nouvelles observations du ministre des Postes, des fonctionnaires du Ministère et des associations d'employés des postes.

Le gouvernement rejette la proposition de la CSC concernant la révision des salaires.

À la demande du gouvernement, la Commission a tenu ses observations, mais est revenue à ses premières recommandations, faisant valoir qu'elles étaient dans l'intérêt des contribuables du Canada. Cette tentative de la part de la Commission de faire appel à des motifs moraux supérieurs pour défendre sa proposition découle peut-être de la modification Spinney qui ajoutait un aspect fondé sur « l'intérêt du public » aux motifs d'exemptions (*Loi du Parlement du Dominion du Canada*, 1921, vol. I, chapitre 22) et de la *Loi sur la pension du service civil* de 1924 qui exigeait de la CSC qu'elle indique au Conseil du Trésor si le fait de fournir une pension ou une allocation de retraite était « dans l'intérêt du public » (*Loi du Parlement du Dominion du Canada*, 1924, vol. I, chapitre 69). Sur le plan des salaires, lorsque le gouvernement a voulu, pour en arriver à une entente avec les travailleurs de la poste, offrir des augmentations de salaire, la Commission n'avait d'autres choix que d'affirmer que le fait d'appliquer ces augmentations au service public dans son ensemble serait beaucoup trop coûteux.

Les commissaires tentent de défendre l'« intérêt public ».

Les recommandations de la Commission sont passées du gouvernement au conseil de la vérification pour revenir à la CSC. Même si le Cabinet a fini par se lasser et par approuver les recommandations de la Commission, le gouvernement était allé jusqu'à demander au ministère de la Justice si, à son avis, les commissaires ou le gouverneur en conseil pouvaient établir les échelles salariales. Le sous-ministre de la Justice a établi que le gouverneur en conseil pouvait approuver ou rejeter des recommandations, mais ne pouvait pas les modifier (Hodgetts 1972 : 126). Plus tard en 1924, des recommandations de la CSC concernant les salaires pour ce qui est des services de douane seront adoptées et, au printemps de 1925, un décret approuvait les recommandations de la CSC pour le reste du service.

Le gouvernement fléchit après avoir demandé l'opinion du ministère de la Justice.

Toutefois, la question n'en resterait pas là puisqu'il s'est avéré que le gouvernement avait simplement décidé d'adopter une autre stratégie. On a formé un sous-comité du conseil, dont le président était le ministre des Postes et qui entendait les plaintes concernant les salaires révisés

Le gouvernement réoriente à la hausse la révision des salaires.

par la CSC. À l'automne de 1925, le gouvernement a utilisé les recommandations du sous-comité pour faire savoir à la CSC qu'elle devait « réviser à la hausse » les salaires des employés des postes « à la lumière des observations présentées par les représentants des employés des postes » au sous-comité. La Commission devait également étudier les observations faites par la Civil Service Association of Ottawa, pour « qu'on puisse en arriver à une décision détaillée qui s'appliquerait à l'ensemble du service civil, le plus tôt possible » (décret C.P. 1644 cité dans le rapport de la Commission du service civil, 1926 : viii).

Ce n'est qu'au printemps de 1927 que la CSC soumettra sa nouvelle révision des salaires au gouverneur en conseil. Entre-temps, toute cette question avait alimenté la campagne électorale de 1926, pendant laquelle Mackenzie King promettait d'utiliser tout le pouvoir dont il était investi pour « voir à ce que les salaires soient révisés conformément aux directives que donnait le décret » (Hodgetts et coll. 1972 : 128). C'est aussi en 1926 que s'est produit le scandale des douanes² à la suite duquel les commissaires Jamison et LaRoche ont été remplacés par Newton MacTavish — un ami de Mackenzie King — et J.E. Tremblay — un ancien secrétaire privé de plusieurs ministres de la Justice libéraux (Hodgetts et coll. 1972 : 110). Lorsque la Commission a présenté ses propositions en 1927, le gouvernement a refusé de les ratifier et les a plutôt envoyées au sous-comité du conseil. Ensuite le gouvernement a présenté les propositions du sous-comité — qui correspondaient mieux à la ligne de pensée du gouvernement — à la CSC. Pliant devant la volonté du gouvernement, la CSC a alors recommandé que les propositions du sous-comité soit adoptées, une recommandation que le gouvernement était bien prêt à approuver.

La question des salaires est abordée au cours de la campagne électorale de 1926; le scandale des douanes mène au remplacement des commissaires.

Lorsque la question des salaires du personnel scientifique et technique a surgi en 1928, le gouvernement a encore une fois rejeté les recommandations de la CSC allant même jusqu'à rejeter les motifs sur lesquels étaient fondées les recommandations. Cette fois, cependant, il n'y aurait pas de lutte longue et interminable pendant laquelle la CSC et les comités de l'exécutif se renvoient les recommandations. Le gouvernement a plutôt mis en place une Commission royale d'enquête sur les services techniques et professionnels, présidée par E.W. Beatty, président du CPR, enlevant du coup la question des mains de la CSC (Commission du service civil 1930 : vii).

La Commission Royale (Beatty) supprime l'autorité de la CSC concernant les salaires.

²Il a été prouvé que les commissaires Jameson et LaRoche avaient accepté en cadeau plusieurs caisses d'alcool saisies au port de Montréal par Douanes et Accise. S'opposant au président Roche, ils avaient également approuvé une augmentation de salaire pour l'agent qui leur avait offert ces cadeaux.

Résumé de 1918 à 1929

Les dix premières années de l'histoire de la Commission peuvent être perçues comme une période pendant laquelle différentes parties des structures de pouvoir tentaient d'avoir raison de la nouvelle entité qui prenait leur place. Du côté du gouvernement, on a reconnu officiellement les pouvoirs législatifs de la Commission. Par exemple, pendant les débats concernant les budgets de 1922, on a demandé au ministre du Travail si les salaires proposés étaient trop élevés. Il a répondu :

Au début des années 1920, le Parlement comprend les pouvoirs de sa toute nouvelle CSC.

Selon la Loi actuelle , il ne serait pas convenable, pour le ministre du Travail de seulement oser donner son point de vue sur la pertinence des échelles salariales en vigueur en ce qui a trait aux diverses catégories du service civil établies et maintenues par la Commission du service civil, un organisme nommé par le gouvernement précédent... je n'ai absolument aucun pouvoir sur la question.

(Canada 1922 : 548-549)

Cela a mené à une longue discussion pour déterminer qui du ministre ou de la CSC était responsable des salaires versés aux employés du Ministère. Le Premier Ministre Mackenzie King est intervenu en disant :

Il y a une grande différence entre un ministre qui dit : « Je ne prends pas la responsabilité d'interférer avec les recommandations de mon sous-ministre, ces recommandations ayant été approuvées par la Commission du service civil » et un autre qui dit : « Je ne prends aucune responsabilité ».

(Canada 1922 : 553, cité et analysé dans Dawson 1929 : 212-215)

Le gouvernement a aussi régulièrement eu recours au fait que la Commission avait des pouvoirs législatifs pour ne pas fournir les décrets que les commissaires croyaient nécessaires pour une réorganisation réussie du service.

Par ailleurs, il est très facile de trouver des exemples de cas où on a tenté de modifier, de miner ou de remplacer ces pouvoirs. Nous avons vu l'exemple de la question des salaires : le

Les premières années de la CSC ont été remplies d'essais et d'obstacles.

Cabinet s'est présenté devant le ministère de la Justice, pour s'opposer aux décisions de la Commission en période électorale et a même mis sur pied un sous-comité pour formuler des recommandations qui, selon la loi de 1918, étaient la responsabilité unique de la Commission. Il y a aussi l'étude de Griffenhagen and Associates sur l'organisation, le projet de loi Spinney, un comité spécial en 1923, le Comité Béique et la Commission Beatty, sans oublier la remise en question occasionnelle des pouvoirs de la Commission pendant les débats de la Chambre des communes. De façon moins flagrante, le gouvernement a également pu utiliser la nomination de commissaires pour influencer sur la façon dont la Commission exerçait ses pouvoirs. Cela rappelle bien sûr les répercussions du scandale des douanes de 1926. Même s'il n'avait pas été directement orchestré pour tenter de prendre en main les activités d'une Commission du

service civil indépendante, on peut quand même observer que ce scandale est arrivé à point nommé, permettant au gouvernement de remplacer deux des commissaires par des hommes de tendance libérale, à un moment où on se demande de plus en plus si la création de la Commission était une bonne chose.

Période 2 : de 1930 à 1945

Contexte

Lorsqu'arrive la Dépression, les mesures d'austérité imposées créeront un tout nouvel environnement de travail pour la Commission. Comme Hodgetts l'a fait remarquer :

La Dépression fait naître de nouveaux défis.

L'ancien principe du mérite de la CSC n'était tout à coup plus adapté aux problèmes pressants des années 1930. Le problème était non plus de trouver des façons de faire entrer les gens dans la fonction publique, mais plutôt de les en faire sortir et de trouver des façons de rendre les employés en place plus efficaces et moins coûteux pour le gouvernement. [...] Les aspects que la CSC considérait comme accessoires étaient par conséquent devenus les préoccupations les plus pressantes du moment et celles dont elle n'était pas prête à s'occuper, c'est-à-dire, des problèmes monétaires plutôt que moraux.

(Hodgetts et coll. 1972 : 145)

Conseil du Trésor

En 1930, a aussi eu lieu l'élection de R.B. Bennett, qui a pris fermement en main les affaires financières, occupant les postes de Premier

Bennett prend fermement les finances en main.

Ministre et de ministre des Finances. Le gouvernement Bennett a accordé la plus grande priorité à la réduction des coûts du gouvernement et à l'équilibre du budget fédéral. C'est à ce moment que l'on constate que le Conseil du Trésor commence à adopter un rôle plus central et même plus dynamique dans le processus de prise de décision du gouvernement. Inévitablement, cela mènera à un chevauchement des sphères de responsabilité attribuées au Conseil du Trésor par décret et de celles de la Commission du service civil définie dans la loi de 1918.

Il faut souligner qu'au début de 1931 Bennett a donné à la CSC la possibilité d'agir au chapitre de l'organisation du service, mais la Commission a encore hésité à assumer cette responsabilité

Le rôle du Conseil du Trésor s'est élargi au début des années 1930.

(Hodgetts et coll. 1972 : 144). Comme auparavant, les commissaires voulaient obtenir l'appui manifeste du gouvernement à ce projet sous forme de décret. Ce ne sera pas le cas, et, plutôt, les divers décrets accordés incitaient le Conseil du Trésor à élargir son rôle dans le contrôle des finances. Par exemple, un décret adopté en mars 1932 accordait au Conseil du Trésor de nouveaux pouvoirs; il était notamment nécessaire d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour créer de nouveaux postes avant d'en faire la demande à la Commission du service civil. Dans les faits, on retirait à la Commission le rôle d'autorité principale que lui accordait auparavant la *Loi sur le service public*.

Ce nouveau rôle élargi du Conseil du Trésor est resté une nouveauté, même pour les députés. Au comité Lawson, en 1932 (comité spécial de la Chambre des communes sur le service civil et

la loi sur le service civil), un des membres s'est étonné de l'existence même du Conseil du Trésor. L'attribution de pouvoirs accrus au Conseil du Trésor était pourtant justifiée par le président pour des motifs purement financiers (Travaux du comité spécial 1932 : 113-114). Un examen rapide du témoignage présenté par W.C. Ronson à la Commission Gordon en 1946, dont l'annexe A présente des extraits, révèle l'étendue des pouvoirs accordés au Conseil du Trésor au début des années 30.

Comité Lawson, 1932

Le comité Lawson a discuté de nouvelles réductions des pouvoirs de la Commission, par exemple, le fait de déplacer la direction générale organisationnelle vers le Conseil du Trésor, recommandation qui n'a pas été mise de l'avant. À ce sujet, Hodgetts souligne que W. C. Ronson était, à ce moment, l'agent permanent du ministère des Finances responsable des employés administratifs du Conseil du Trésor. Ronson partageait l'enthousiasme de Bennett pour l'économie et l'austérité et ne voulait pas de la direction générale organisationnelle de la Commission. Il voulait que les effectifs du Conseil du Trésor restent de petite taille et que ses responsabilités soient bien ciblées. Cela signifiait que la solution consistant à déplacer vers le Conseil du Trésor certaines responsabilités de la Commission n'était pas viable.

Le comité Lawson, en 1932, a discuté de la réduction des responsabilités de la CSC, mais l'a rejetée.

Plutôt, ou disons à cause de cela, le comité Lawson semblait reconnaître la position de la CSC, et a même recommandé le renforcement de la capacité de la CSC d'entreprendre son mandat, c'est-à-dire d'organiser le service public.

Votre comité recommande à la Commission du service civil de trouver des façons d'établir une plus grande collaboration entre la direction générale de l'organisation de la commission du service civil et un responsable du ministère en vue d'obtenir la réorganisation nécessaire et une classification équilibrée. De l'avis des membres de votre comité, très peu a été accompli par cette direction générale de la Commission qui, même si on la dotait en personnel, pourrait jouer un rôle nécessaire et très utile dans la promotion de l'efficience et de l'économie.

(Comité spécial 1932 : viii)

Le comité Lawson a formulé une autre recommandation importante, toutefois, puisqu'il recommandait la mise à la retraite des commissaires en place. En 1931, un autre scandale a éclaté. Il portait sur les modifications des résultats d'examen. L'enquête effectuée par le comité Lawson sur cette affaire et d'autres encore a contribué à ternir l'image des commissaires. En plus d'une poignée d'autres modifications de la *Loi sur le service civil*, portant principalement sur des questions administratives, la modification suivante a été adoptée par le Parlement en mai 1932 :

Le comité Lawson recommande des modifications permettant la mise à la retraite des commissaires siégeant.

13. (1) Nonobstant toute disposition de la même loi, les membres de la Commission du service civil maintenant en poste doivent quitter leur poste par décret du gouverneur en

conseil à une date que celui-ci déterminera, et chaque membre mis à la retraite obtiendra la gratification liée à la retraite que le gouverneur en conseil autorise à tirer du Trésor.

(*Lois du Parlement du Dominion du Canada, 1932, partie I, chapitre 40*)

En 1933, Bennett a remplacé les deux commissaires qui avaient été nommés par Mackenzie King en 1926, c'est-à-dire Tremblay et MacTavish (Commission du service civil 1943 :

Bennett nomme trois nouveaux commissaires dont Charles Bland, un fonctionnaire de carrière.

21). Une des personnes nommées en remplacement, Adrien Potvin, était un partisan des conservateurs (Hodgetts et coll. 1972 : 144). Ce qui est toutefois plus important, c'est que Bennett a nommé un fonctionnaire de carrière, Charles H. Bland, pour remplacer MacTavish. Lorsque le président Roche a démissionné en 1935 et qu'un autre commissaire conservateur, J.H. Stitt, a été nommé, Bland a été promu au rôle de président (Commission du service civil 1936 : 17). Ce genre de nomination a fini par avoir une grande influence sur la façon dont les relations ont évolué entre les pouvoirs réglementaires de la Commission et les nouveaux pouvoirs en pleine évolution du Conseil du Trésor. Bland, qui était perçu comme une personne capable de faire des compromis et prête à les faire, a réussi à tenir la Commission à l'écart des conflits pendant ces années, en trouvant des façons d'accommoder les nouveaux pouvoirs consentis au Conseil du Trésor. Hodgetts reconnaît que Bland a réussi à garder la Commission en équilibre tout au long des années 1930 et à lui donner une « nouvelle crédibilité » auprès du Parlement, du gouvernement et du grand public (Hodgetts et coll. 1972 : 157-158).

Deuxième Guerre mondiale

La dépendance toujours plus grande de l'exécutif envers le Conseil du Trésor se poursuivra après le retour des libéraux au pouvoir en 1935. Avec le début de la Deuxième

Les mesures de guerre ont supplanté la *Loi sur le service civil*.

Guerre mondiale et les dispositions de la *Loi sur les mesures de guerre* (promulguée le 1^{er} septembre 1939), la *Loi sur le service civil* de 1918 n'était plus en vigueur. Tandis qu'en 1930 il fallait réduire les effectifs, pendant la période bien spéciale de la Deuxième Guerre mondiale, la demande en personnel était plus grande que le nombre de personnes disponibles au sein de la population active. Les organismes, les commissions et les sociétés d'État auxquelles les dispositions de la *Loi sur le service civil* ne s'appliquaient pas poussaient comme des champignons, et la *Loi sur les crédits de guerre* leur permettait d'embaucher du personnel et d'établir des échelles salariales à leur guise. Même si la guerre était réellement une période spéciale dont la fin était prévisible, elle a redessiné l'ensemble de l'emploi au sein du gouvernement fédéral. Comme Roche le faisait remarquer dans les années 1920, plus les activités d'emploi échappaient aux dispositions de la *Loi sur le service civil*, une réalité qui continuerait d'être bien vivante après la guerre, plus la Commission était dépouillée de ses pouvoirs.

Au début de la guerre, le Conseil du Trésor jouait un rôle prépondérant dans l'adoption de politiques en matière d'administration du

La CSC a été souvent réduite à un rôle de service aux termes des règlements et des politiques établis par le Conseil du Trésor.

personnel, et une série de décrets adoptés à l'automne 1939 et au printemps de 1940, ont effectivement supplanté les dispositions de la loi de 1918. Les politiques en matière de personnel étaient mises de l'avant par le pouvoir exécutif, et, c'est par le Conseil du Trésor que ce contrôle s'exerçait. Des quotas permettant de contrôler le nombre d'employés ont été adoptés, et la Commission a été chargée d'enquêter et de faire rapport au Conseil du Trésor sur l'augmentation du nombre d'employés temporaires. De plus, le Conseil du Trésor a exigé de la Commission qu'elle s'occupe de la sélection dans les organismes et les sociétés d'État, qui grossissaient sans cesse, et le Conseil du Trésor a interdit la concurrence sans restriction entre les ministères pour l'embauche de personnel. Du point de vue de Hodgetts, on a fait de la CSC un genre d'organisme de service en lui enlevant son rôle d'organisme de contrôle, même dans le domaine de la sélection et de la nomination (Hodgetts et coll. 1972 : 196-197).

Tout en assumant ses pouvoirs, et en raison même du rôle que jouait la Commission sur le plan des services, le Conseil du Trésor en vient à dépendre de plus en plus de la CSC pour le travail qu'il effectue. Par exemple, W.C. Ronson explique en 1946 que, même si le Conseil du Trésor avait le dernier mot en ce qui avait trait à la rémunération des fonctionnaires pendant cette période, il suivait dans pratiquement tous les cas les conseils fournis par la Commission du service civil. Cela s'explique par le fait que le Conseil ne disposait d'aucun mécanisme d'enquête (commission royale sur les classifications administratives du service public, *Travaux* 1946 : 77-78). En effet, cela reflète les commentaires qu'avait faits Bland quatorze ans plus tôt, dans son exposé présenté au comité Lawson. Selon lui, on ne pouvait pas attendre du Conseil du Trésor qu'il fasse des enquêtes détaillées ou « qu'il s'attarde à des détails », mais il s'attendait à ce que le Conseil du Trésor supervise les grandes questions liées aux dépenses (comité spécial *Travaux*, 1932 : 860).

Le Conseil du Trésor dépend de la fonction de service de la CSC.

Le comité Coon, dont le rapport n'a jamais été déposé ni publié, mais qui a plutôt été gardé confidentiel, a été le seul groupe à étudier le rôle de la Commission pendant la guerre. Toutefois, il relevait directement du Conseil du Trésor, et non du Parlement. Le seul résultat de ces rencontres secrètes a été la mise en place du conseil national mixte.

Le comité secret Coon relève du Conseil du Trésor.

Résumé 1930-1945

La période qui s'étend entre les années 1930 et la fin de la Deuxième Guerre mondiale peut être perçue comme une période de croissance du rôle que joue le Conseil du Trésor dans le processus de prise de décision du gouvernement. Nous avons constaté que cette croissance a été rapide, et a permis la mise en place de nouveaux centres du pouvoir, faisant contrepoids ou éliminant le centre qui avait vu le jour avec l'établissement de la Commission du service civil en 1918. Ainsi, les pouvoirs sont revenus graviter autour de la sphère du contrôle par le pouvoir exécutif. Cette situation, à laquelle

Les pouvoirs sont revenus à l'exécutif; des relations de travail s'établissent entre la CSC et le Conseil du Trésor.

s'ajoutent les mesures d'austérité imposées par la Dépression, a fourni à la Commission un contexte de travail complètement nouveau. Il s'agissait aussi d'un contexte dans lequel des personnalités jouent un rôle beaucoup plus grand que dans le cadre législatif même. Sous la conduite de Bland, la Commission a réussi à établir une « relation de travail » avec le Conseil du Trésor, relation qui permettait de partager les pouvoirs et au sein de laquelle la Commission a pu assumer un rôle d'agence de service.

Période 3 : 1946

Contexte

La fin de la guerre et la période qui l'ont suivie immédiatement ont une fois de plus transformé le contexte dans lequel la Commission du service civil exerçait ses activités. Soudainement, comme en 1918, des milliers de soldats rentraient à la maison. Le gouvernement, nouveau dans son rôle de gestionnaire de l'économie (Hodgetts et coll. 1972 : 191, 201, 209), avait besoin de nouvelles compétences techniques, professionnelles et administratives. Il fallait impérativement assouplir les règles régissant les avancements et les mutations. Le strict contrôle des salaires et des avancements imposé dans la fonction publique en temps de guerre ajoutait à la difficulté de recruter des employés qualifiés, lesquels optaient plutôt pour les universités et le secteur privé en pleine croissance. Contrairement à la situation qui avait marqué les années 30, le problème consistait non pas à réduire le personnel, mais bien plutôt à attirer le genre d'employés nécessaires pour relever les défis de cette nouvelle époque.

L'après-Deuxième Guerre mondiale s'accompagne de nouveaux défis.

Commission Gordon

La Commission royale sur les classifications administratives du service public, dirigée par Walter Gordon, a été formée en février 1946 pour remanier tout l'appareil de la gestion des ressources humaines. La Commission Gordon considérait le régime existant de gestion des ressources humaines — les relations de travail qui avaient été esquissées dans les années 1930 et maintenues durant la guerre — comme irrationnels et déficients :

La Commission royale (Commission Gordon) remet en question le règlement de double gestion.

Le Conseil du Trésor exerce des pouvoirs sur toutes les questions relatives à l'effectif et l'organisation, mais pas de responsabilité; la Commission du service civil assume la responsabilité de cette question, mais n'exerce pas de pouvoir en la matière. Cette division des tâches, lacune qui demeure dans l'orientation et le contrôle centraux du service, doit être éliminée.

(Commission royale sur les classifications administratives du secteur public, *Rapport*. 1946 : 17)

Selon Hodgetts (1972 : 210), les membres de la Commission royale en sont rapidement venus à la conclusion que la Commission du service civil n'avait pas la capacité d'être la force motrice à la base des modifications qui devaient être apportées à la gestion des ressources humaines au niveau fédéral. La Commission Gordon s'est mise en quête de moyens de réduire le rôle de la CSC. Elle a ainsi recommandé le maintien de la Commission du service civil à titre d'organisme indépendant et constitué de façon distincte (*Rapport* 1946 : 9). Cependant, elle a proposé que les responsabilités législatives de la Commission soient ramenées à ce qui suit :

La Commission Gordon recommande la réduction des responsabilités de la CSC.

- a) Le recrutement au mérite des employés de tous les niveaux et de toutes les catégories;

- b) L'examen des recommandations formulées par les sous-ministres et les chefs d'organisme aux fins de l'avancement des employés de toutes les catégories autres que les catégories administrative, scientifique, technique et professionnelle;
- c) La mutation des employés de toutes les catégories autres que les catégories administrative, scientifique, technique et professionnelle provenant de ministères où ils n'étaient plus nécessaires vers d'autres ministères ayant besoin d'employés additionnels;
- d) Les orientations générales données aux ministères concernant les programmes de formation à l'interne, sauf en ce qui concerne les employés des catégories administrative, scientifique, technique et professionnelle
(Commission royale sur les classifications administratives du service public.
(*Rapport*. 1946 : 23)

On ne doit pas oublier que, en 1946, les pouvoirs législatifs de la Commission du service civil étaient essentiellement les mêmes qu'en 1918, malgré l'accroissement des pouvoirs du Conseil du Trésor et une poignée de modifications apportées à la *Loi*. Avec le retrait des mesures d'urgence adoptées en 1932 en réaction à la Dépression et reconduites dans le cadre de la *Loi sur les mesures de guerre*, la situation aurait pu, en théorie, revenir à ce qu'elle était dans les années 1920.

Une fois de plus, les efforts de la Commission Gordon visaient essentiellement à accroître le rôle et les responsabilités du Conseil du Trésor. Elle a ainsi recommandé la création, au sein du Conseil du Trésor, d'une nouvelle division des effectifs et du personnel, qui assumerait les responsabilités qui, auparavant, incombaient exclusivement à la Commission. Cette division du Conseil du Trésor devait notamment assumer les responsabilités suivantes :

On recommande l'établissement, au Conseil du Trésor, d'une Division des effectifs et du personnel chargée d'assumer des responsabilités de la CSC.

- toutes les questions concernant l'organisation et les effectifs des ministères et des organismes;
- des recommandations concernant les échelles salariales et les règlements importants influant sur le service dans son ensemble;
- l'examen des recommandations faites par les sous-ministres quant aux avancements dans les catégories administrative, scientifique, technique et professionnelle;
- les mutations entre ministères et organismes d'employés des catégories administrative, scientifique, technique et professionnelle;
- la responsabilité générale des politiques et des orientations concernant les programmes de formation à l'interne pour les employés des catégories administrative, scientifique, technique et professionnelle;
- la recommandation de politiques concernant les conditions de travail dans l'ensemble du service, y compris l'amélioration du moral et du bien-être des employés.

Il convient aussi de noter que le directeur général de cette nouvelle division du Conseil du

Trésor relèverait non pas du Parlement, mais bien plutôt « du gouvernement, par l'entremise du Conseil du Trésor » (Commission royale sur les classifications administratives du service public 1946 : 23-24).

Résumé 1946

Même si ses recommandations étaient ambitieuses, la Commission Gordon n'en constitue pas moins un exemple important de tentative avortée de réduire les pouvoirs législatifs de la Commission du service civil. Le contexte dans lequel ces recommandations ont été formulées ne justifiait tout simplement pas de telles recommandations. La Commission venait tout juste d'assurer quinze années de services précieux au gouvernement. Fait plus important encore pour le Conseil du Trésor lui-même, elle s'était acquittée avec compétence, pendant ce qui a peut-être été la période la plus difficile de l'histoire du Canada, de son rôle au chapitre du recrutement et de la sélection du personnel, domaine dans lequel elle assumait des responsabilités sans exercer de pouvoir. Avec près de trente années d'histoire derrière elle, ce qu'on peut raisonnablement assimiler au champ de mémoire de toute une génération de bureaucrates et de politiciens, la Commission faisait désormais partie du paysage de la structure du pouvoir du gouvernement fédéral et était considérée comme jouant un rôle utile sur le plan des services. Grâce à ses efforts pour assurer des emplois aux militaires qui rentraient au pays, elle s'était assurée l'appui du public. À l'interne, elle bénéficiait également du soutien des employés, qu'elle avait défendus dans le cadre des négociations salariales avec le Conseil du Trésor. Les associations professionnelles et les associations d'employés étaient conscientes de l'existence de problèmes, mais c'est dans le renforcement des pouvoirs de la Commission du service civil et dans le relâchement des contrôles exercés par le Conseil du Trésor qu'elles voyaient la solution. (Commission royale sur les classifications administratives du service public, *Délibérations* 1946 : 428, 472, 703). En outre, le président Bland, renommé à son poste en 1945, avait longuement « courtoisé » les députés de la Chambre des communes et, lorsqu'il le jugeait opportun, étaient en mesure de s'adresser directement au Premier Ministre (Hodgetts et coll. 972 : 214).

La plupart des secteurs appuient la CSC.

En revanche, on peut citer un certain nombre de faits qui expliquent que les recommandations de la Commission Gordon n'ont pas trouvé d'appui. Par exemple, 1946 n'était probablement pas la meilleure année qui soit pour supprimer la préférence absolue accordée aux anciens combattants le moment venu de procéder à des nominations. Les associations du service civil, pour lesquelles les mesures de contrôle imposées pendant la Dépression et la guerre étaient imputables au Conseil du Trésor, demeuraient profondément méfiantes. Selon Cole, elles craignaient en outre que l'affaiblissement de la Commission ne se solde par un renforcement du népotisme et du favoritisme (Cole 1949 : 56), citant la Division de l'impôt sur le revenu du ministère du Revenu national, qui bénéficiait d'une exemption, à titre d'exemple d'organisation où bon nombre de nominations étaient attribuables au népotisme (Cole 1949 : 21-22). Cole fait également valoir que, à l'époque du dépôt du *Rapport* de la Commission Gordon, la majorité du gouvernement à la Chambre des communes était limitée (Cole 1949 : 57). Enfin, les

Les recommandations de la Commission Gordon ne trouvent pas d'appui.

sous-ministres ont peut-être jugé bon de maintenir la Commission comme moyen de faire contrepoids au tout-puissant Conseil du Trésor.

En fin de compte, les recommandations de la Commission Gordon sont demeurées lettres mortes. Cinq ans plus tard, la *Loi sur l'administration financière* n'a fait qu'officialiser les structures et les procédures qui caractérisaient les relations de travail entre le Conseil du Trésor et la Commission du service civil.

Période 4 : de 1954 à 1965

Contexte

De 1954 à 1965, le service civil subit deux influences importantes. Premièrement, les associations d'employés réclament avec de plus en plus de véhémence la création d'un mécanisme officiel d'arbitrage et de négociation collective avec le gouvernement de l'époque.

La période se caractérise par les pressions de plus en plus grandes qui s'exercent en faveur de la négociation collective de même que par l'inefficacité de plus en plus marquée du système de gestion des ressources humaines.

Deuxièmement, le système de gestion des ressources humaines accuse des lacunes administratives de plus en plus apparentes. Le phénomène s'explique en grande partie par le contrôle commun exercé par le Conseil du Trésor et la CSC. Ces deux facteurs sont à l'origine du débat considérable auquel ont donné lieu les rôles qu'il convenait de confier à la CSC et au Conseil du Trésor dans le système de gestion des ressources humaines. Certains se prononçaient en faveur de l'attribution d'une nouvelle fonction à la CSC, nommément agir comme « arbitre indépendant » entre le gouvernement et les associations d'employés. À l'origine, le gouvernement et les ministères se sont montrés favorables à l'idée de confier ce nouveau rôle à la CSC. Toutefois, l'élection d'un nouveau gouvernement et un certain nombre d'autres facteurs ont débouché sur le rejet de cette idée. Ainsi, la CSC a dû tenter de maintenir et de défendre ses responsabilités traditionnelles pendant la majeure partie de cette période.

Au début des années 1950, les historiens de la Commission évoquent souvent les problèmes associés aux responsabilités partagées dans le système de gestion des ressources humaines. Ils montrent comment le gouvernement, souvent, utilisait les deux organismes centraux, le Conseil du Trésor et la CSC, l'un contre l'autre, ce qui créait parfois beaucoup de confusion quant aux responsabilités précises de chacun dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Hodgetts décrit comme suit l'évolution et le problème de la gestion des ressources humaines :

Un peu à tort et à travers, on avait réparti les fonctions et les responsabilités liées à la fonction entre les ministères et quelques organismes centraux, pour ensuite procéder à des réaménagements. C'est le secteur de la gestion des ressources humaines qui illustre le mieux l'approche ambivalente du traitement réservé aux fonctions liées à la gestion. On a appliqué ici deux valeurs contradictoires, lesquelles ont créé de l'incertitude quant aux fonctions et des tensions entre les divers participants (CT et CSC). D'abord, l'évolution historique de la réforme avait été marquée par l'introduction et la préservation du principe du mérite, ce qui avait confirmé l'établissement d'un mécanisme de contrôle hautement centralisé, mais négatif, délibérément conçu comme un instrument de l'assemblée législative indépendant de l'exécutif. Au fur et à mesure que la main-d'oeuvre fédérale augmentait et se raffinait, on a constaté que la gestion des hommes exigeait plus que cette approche protectrice : on en est venu à considérer la gestion des ressources humaines comme l'une des principales responsabilités de l'exécutif, ce qui commandait l'établissement d'une direction positive et imaginative.

(Hodgetts 1973 : 280)

Le Premier Ministre libéral Louis Saint-Laurent a eu tôt fait de comprendre que les lacunes inhérentes au système existant, en vertu duquel les responsabilités étaient divisées entre le Conseil du Trésor et la CSC, devaient être corrigées. Des modifications fondamentales devaient être apportées pour clarifier la situation. M. Saint-Laurent a décidé de prendre conseil au plus haut niveau relativement aux nouvelles orientations à donner aux dispositions législatives touchant la gestion des ressources humaines.

Le Premier Ministre Saint-Laurent, qui convient que le système de gestion des ressources humaines doit être modifié, demande conseil au plus haut niveau.

Comités secrets

C'est au milieu de l'année 1954 qu'on a franchi les premiers pas vers la clarification des fonctions liées à la gestion des ressources humaines : le Cabinet a alors convenu qu'un petit groupe de fonctionnaires, y compris les commissaires de la CSC, le Secrétaire du Conseil du Trésor et, dans la mesure du possible, un fonctionnaire de haut rang du nom d'A.D.P. Heeney se réunirait pour discuter des liens entre la CSC et le Conseil du Trésor ainsi que de modifications éventuelles de la *Loi sur le service civil*. Au cours de l'année qui a suivi, ce comité « secret » s'est réuni à quelques reprises seulement pour discuter de l'orientation de la gestion des ressources humaines. On n'a cependant jamais donné suite à ces brefs pourparlers, qui n'ont d'ailleurs jamais été officialisés.

Un petit groupe de hauts fonctionnaires se réunit pour discuter du CT, de la CSC et de la *Loi sur le service civil*.

En 1956, on a constitué un autre comité de cadres supérieurs chargés d'examiner des questions analogues et de répondre aux préoccupations de plus en plus grandes entourant le problème de la négociation collective. Le comité avait d'abord pour mandat de discuter de la possibilité de confier à la Commission du service civil un rôle de médiateur entre le gouvernement et les associations d'employés. L'indépendance de plus en plus grande de la CSC a été l'un des principaux facteurs à l'origine des discussions. Par conséquent, il est apparu approprié aux yeux de tous que la CSC soit dans les faits capable d'effectuer une certaine forme d'arbitrage entre le gouvernement et les associations d'employés.

L'idée bénéficiait du soutien du Premier Ministre Saint-Laurent, de quelques sous-ministres et, fait surprenant, du Conseil du Trésor. Toutefois, les commissaires du service civil affichaient une absence généralisée d'enthousiasme, et allaient jusqu'à manifester une certaine opposition. Hodgetts fait valoir que, pour le gouvernement, la proposition représentait un moyen d'échapper au dilemme relatif à la négociation collective auquel il était confronté. En raison de l'absence d'enthousiasme de la part des commissaires, le gouvernement a donc cherché à nommer à la présidence de la Commission quelqu'un qui serait ouvert à l'innovation et qui serait en mesure de donner suite à l'idée. Cette personne a été A.D.P. Heeney, qui a été nommé à la présidence en mars 1957. (Hodgetts et coll. 1972 : 241-242).

On crée un autre comité chargé de s'attaquer au problème de la négociation collective.

Gestion des ressources humaines dans la fonction publique (rapport Heeney, 1958)

Fonctionnaire des plus respectés, A.D.P. Heeney avait été le premier secrétaire du Cabinet du Canada, en plus d'avoir occupé les postes de greffier du Conseil privé et d'ambassadeur aux États-Unis, avant d'occuper la présidence de la

A.D.P. Heeney est nommé à la CSC avec, pour mandat, de recommander des modifications de la *Loi sur le service civil* existante.

CSC. En entrant en fonction, il s'est vu confier par le Premier Ministre le mandat d'examiner la *Loi sur le service civil* et d'y proposer des modifications en portant une attention toute particulière au rôle que la CSC était le mieux à même de jouer vis-à-vis du gouvernement en tant qu'employeur ainsi que de ses employés et de leurs organisations.

En 1957, le Parti progressiste-conservateur a toutefois eu raison des Libéraux, ce qui a quelque peu bouleversé ce plan d'action. Même si M. Heeney devait continuer son entreprise de restructuration, le nouveau gouvernement a

Diefenbaker et les Conservateurs prennent le pouvoir en 1957, ce qui a pour effet de bouleverser le plan d'action.

refusé de s'engager envers l'idée de la CSC à titre d'arbitre indépendant. Le nouveau Premier Ministre, M. John Diefenbaker, s'est montré beaucoup moins ouvert aux idées novatrices proposées relativement à l'avenir de la Commission que M. Saint-Laurent l'avait été. En fait, M. Diefenbaker se montrait réticent à l'idée de s'engager envers la position du gouvernement sur le rôle de la CSC ou sur toute modification de la *Loi sur le service civil*. Il s'est toutefois montré favorable à l'idée de la tenue d'une grande enquête indépendante à l'américaine sur la *Loi sur le service civil*, qui s'apparenterait à la commission Hoover (Hodgetts et coll. 1972 : 244). Voilà précisément ce qui a un jour débouché sur la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco), au début des années 1960.

La réticence de M. Diefenbaker à l'idée de s'engager s'explique en partie par la méfiance générale que lui inspiraient les hauts fonctionnaires. Granatstein laisse entendre que :

Lorsque, contre toute attente, M. Diefenbaker a conduit le Parti progressiste-conservateur à la victoire, à l'occasion de l'élection en 1957, le nouveau gouvernement se méfiait au plus haut point de ses conseillers de haut rang. Le plus méfiant d'entre tous était M. Diefenbaker, qui a écrit dans ses mémoires : lorsqu'un gouvernement a été au pouvoir aussi longtemps que les Libéraux, il est naturel que bon nombre de fonctionnaires aient fait leur credo politique du gouvernement, qui, à leur avis, devait durer toujours. À la suite de l'élection de 1957, un ou deux fonctionnaires de haut rang ont laissé entendre qu'il vaudrait mieux que mon gouvernement ait la vie courte. (Granatstein 1982 : 266)

Malgré la méfiance du nouveau gouvernement, M. Heeney a mené sa propre enquête. En décembre 1958, il a ainsi présenté un rapport au gouvernement. Le rapport Heeney, ainsi qu'on l'appelle aujourd'hui, a été le premier des trois importants rapports sur le gouvernement canadien qui ont été déposés au cours des sept années qui ont suivi et qui ont eu chacun des effets durables sur l'orientation et le rôle de la CSC (les deux autres sont le rapport de la

M. Heeney va de l'avant comme prévu et présente un rapport au gouvernement en 1958.

Commission royale Glassco et le rapport du Comité préparatoire des négociations collectives).

Le rapport Heeney comporte deux points d'intérêt. Premièrement, le rapport établit le rôle indépendant et exclusif de la CSC dans les fonctions liées directement au maintien du système du mérite. On y recommande que la CSC continue d'assumer la responsabilité ultime des mécanismes de recrutement, de sélection, de nomination et d'avancement. Au nom d'une gestion ministérielle sans entrave, on y propose également de mettre un terme au contrôle exercé par la CSC sur les questions n'entretenant pas de lien direct avec le principe du mérite. Deuxièmement, on propose, en guise de solution au problème des relations entre employeur et employé, que la CSC joue le rôle d'arbitre indépendant. De façon plus précise, cette dernière serait située entre le gouvernement et les associations d'employés, où elle serait en mesure de formuler des recommandations sur les relations de travail et l'établissement des salaires. Pour reprendre les mots de M. Heeney, la CSC jouerait un « rôle quasi judiciaire » qui pourrait s'exercer sans modification législative. Dans une annexe du rapport, on précise que la Commission, dans l'exercice de ses fonctions liées aux relations industrielles, constituerait non pas un organisme gouvernemental, mais bien plutôt un organisme indépendant, au même titre que tout tribunal spécial que peut constituer le Parlement pour régler des différends entre employeurs et employés.

Le rapport établit le rôle de la CSC dans deux secteurs : le maintien du système du mérite et la fonction d'arbitre indépendant.

De toute évidence, le rapport Heeney définit la perception qu'a la CSC de son rôle futur. Hodgetts laisse entendre que la CSC tentait de « demeurer enracinée en terrain connu (fondation dans le principe du mérite), tout en cherchant à s'engager dans de nouvelles voies (rôle d'arbitre indépendant) » (Hodgetts et coll. 1972 : 254).

À l'époque, cependant, le rôle d'arbitre indépendant n'a pas gagné l'entière adhésion d'autres intervenants. Au départ, le Premier Ministre Diefenbaker, le ministre des Finances, M. Donald Fleming, et d'autres ministres semblaient favorables, ce qui explique qu'on a ébauché et déposé devant la Chambre des communes un projet de loi comportant bon nombre de recommandations de M. Heeney. Toutefois, le projet de loi est demeuré bloqué avant de mourir au feuillet. Il semble que le gouvernement a alors décidé d'agir avec plus de prudence, souhaitant avoir davantage l'occasion d'approfondir le rapport et ses recommandations. À la suite de ce retard, l'élan qu'avaient pris les recommandations de M. Heeney au fil des ans avait disparu, au même titre que le nouveau rôle proposé pour la CSC. Peu de temps après, M. Heeney a réintégré son ancien poste à Washington, signe indiscutable du début de la fin du rôle d'arbitre indépendant proposé pour la CSC.

Le gouvernement n'appuie pas entièrement le rôle d'arbitre indépendant.

Selon Hodgetts, trois principaux facteurs sont à l'origine du rejet du rôle d'arbitre indépendant pour la CSC. Le premier facteur a trait aux différends salariaux qui ont marqué les années

En 1958 et 1959, des différends salariaux sont à l'origine du rejet du rôle d'arbitre indépendant de la CSC.

1958 et 1959. Les différends salariaux entre le gouvernement et le Bureau de recherches sur les traitements de la CSC, créé sous M. Heeney en 1957, ont porté un dur coup au soutien du rôle d'arbitre indépendant de la Commission par les associations d'employés. En 1958, le Bureau de recherches sur les traitements (BRT) a recommandé au gouvernement de n'accorder aucune augmentation de salaire générale. Le gouvernement, souhaitant éviter les majorations de traitement, a accepté la recommandation de la CSC, ce qui a déclenché une vague de ressentiment contre la CSC de la part des associations d'employés. L'année suivante, cependant, le gouvernement a, en juin 1959, refusé d'accepter la recommandation de la Commission d'accorder une augmentation générale de traitement, en disant douter des données de la CSC et du BRT et de leur interprétation (Hodgetts et coll. 1972 : 262-265).

Cette situation, en plus de porter un préjudice grave à la crédibilité de la CSC et du BRT aux yeux des associations d'employés, a, dans les faits, mis un terme au concept d'arbitre indépendant pour la CSC, ainsi qu'à tout espoir de voir naître un cadre de relations industrielles axées sur la conciliation. En contrepartie, cette situation a décuplé le militantisme des associations d'employés, en plus de faire naître des revendications en faveur d'une négociation collective entière et directe avec le Conseil du Trésor. La mise en doute de l'avenir de la CSC à titre d'organisme de contrôle par la Commission Glassco compte également parmi les facteurs qui ont contribué au rejet du rôle d'arbitre indépendant qu'on envisageait de confier à la CSC (Hodgetts et coll. 1972 : 259).

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco, 1962)

Constituée en septembre 1960, la Commission royale Glassco a déposé son rapport en juillet 1962. Ce long rapport portait presque exclusivement sur la gestion, l'efficacité et l'économie au sein de la fonction publique fédérale. Il importe cependant de noter que le rapport Glassco a également pour effet de porter un coup fatal aux recommandations de M. Heeney.

À titre d'exemple, la Commission Glassco a recommandé qu'on débarrasse la CSC de la quasi-totalité de ses fonctions liées à la gestion et que ces dernières soient confiées à la Division du personnel du Conseil du Trésor. On a également proposé qu'on déplace l'essentiel des responsabilités liées à la gestion vers l'organe exécutif, à savoir le Conseil du Trésor. Pour faire en sorte que les gestionnaires ministériels puissent s'acquitter correctement de leurs tâches, elle a de plus recommandé que les responsabilités liées à la gestion des ressources humaines relèvent carrément de la responsabilité des ministères.

La Commission royale Glassco recommande qu'on débarrasse la CSC de toutes ses fonctions liées à la gestion.

Selon Hodgetts, voici comment la CSC était alors perçue :

Ainsi donc, la protection du principe du mérite demeurait donc du ressort de la CSC...

mais il n'était plus nécessaire de laisser à cette dernière la totalité des décisions relatives à la gestion des ressources humaines. Ses pouvoirs quasi judiciaires s'exerceraient plutôt dans le cadre des contrôles, des examens et des appels que ne manqueraient pas de susciter des décisions touchant les ressources humaines aussi vitales que celles qui ont trait aux nominations, aux avancements et aux mesures disciplinaires. En outre, la CSC, perçue désormais comme un organisme de service central plutôt que comme un organisme de contrôle, devait continuer de faire du recrutement dans les vastes catégories d'employés moins spécialisés que comportait la fonction publique, d'aider les ministères à mettre au point et à offrir des programmes de formation et, de façon générale, de fournir de l'information, des données de recherche et des lignes directrices à l'intention de ministères qui faisaient l'essai des droits de gestion qui leur avaient été nouvellement confiés. (Hodgetts et coll. 1972 : 281)

Pour expliquer ses recommandations sur le rôle de la CSC, la Commission Glassco a laissé entendre que :

Le rôle actuel de la CSC à titre de protecteur de l'employé individuel dans le domaine des mutations, des avancements et des augmentations de salaire découle de la croyance selon laquelle l'intervention d'un organisme indépendant est nécessaire pour assurer le respect du principe du mérite. On n'a relevé aucune preuve convaincante de facteurs faisant en sorte que le service public se distingue d'autres milieux de travail à cet égard. Par conséquent, on ne peut en venir à la conclusion que les fonctionnaires ont besoin de mécanismes de protection particuliers dont ne bénéficient pas les employés de l'extérieur de la fonction publique. De plus, on dispose d'un éventail impressionnant de preuves selon lesquelles les procédures et les mécanismes créés pour prévenir le favoritisme à l'interne oblige le service public à assumer des coûts très élevés prenant la forme de retards, de postes non dotés, de mauvaises pratiques de sélection du personnel et d'une frustration généralisée parmi les superviseurs responsables. (Rapport Glassco 1961 : 150)

Par ailleurs, la Commission Glassco, au sujet du système de gestion des ressources humaines en vigueur dans le service civil fédéral, a adopté le point de vue suivant :

Dans le service public du Canada, un certain nombre de facteurs historiques traditionnels se sont conjugués pour produire une allocation de responsabilité essentiellement incompatible avec l'efficacité dans une organisation aussi grande et aussi complexe. Les responsabilités et les pouvoirs relatifs à la gestion des ressources humaines sont divisés entre les ministères, la CSC et le Conseil du Trésor et ses employés. Si on peut considérer le Conseil du Trésor et les ministères comme faisant partie de la structure de gestion, la Commission du service civil — même si elle exerçait des pouvoirs de gestion — n'assume aucune responsabilité liée à la gestion. Elle ne peut être tenue responsable de l'exécution efficace de l'une ou l'autre des tâches du gouvernement puisque, dans les faits, elle agit à titre d'organisme de surveillance indépendant relevant du Parlement lui-même. Les ministères et les organismes assujettis aux pouvoirs de la CSC constatent, le moment venu d'utiliser une ressource clé — les gens — qu'ils sont réglementés et freinés dans leurs

mouvements pas un organisme dont les attitudes et les critères sont peut-être sans rapport avec leurs besoins. (Glassco 1961 : 136)

Ce qui ressort clairement des travaux de la Commission Glassco, hormis les attaques contre la CSC, c'est qu'elle a probablement été à l'origine de plus de changements importants dans la fonction « personnel » du service civil que tout autre événement survenu depuis la Confédération, à l'exception peut-être de l'établissement de la CSC moderne en 1918 (Barnes 1975 : 3). Même s'il s'agit peut-être d'une exagération, nous constaterons les effets majeurs des recommandations de la Commission Glassco à l'époque qui suit.

Les recommandations de la Commission Glassco, même si on n'y a pas immédiatement donné suite, ont eu un impact majeur sur le système de gestion des ressources humaines.

Résumé 1954 à 1965

Durant la période de 1954 à 1965, la CSC, après avoir entendu des propositions selon lesquelles il convenait de lui confier un rôle nouveau et accru à titre d'arbitre indépendant dans le processus de négociations collectives, a dû se défendre face aux critiques acerbes d'une commission royale qui a mis en doute son rôle et ses responsabilités dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Période 5 : 1966-1967

Contexte

Les années 1960 ont été marquées par l'intensification des pressions exercées en faveur de la décentralisation des pouvoirs de gestion vers les ministères ainsi qu'en faveur de la mise en place d'un système plus efficace de gestion des ressources humaines. À cet égard, les années 1966 et 1967 ont fait date, dans la mesure où les intervenants majeurs dans le domaine des ressources humaines, y compris la CSC, ont subi des transformations majeures.

À la lumière des recommandations de la Commission Glassco et du rapport du Comité préparatoire des négociations collectives, le gouvernement a enfin, en 1966, mis de côté le vieux système de gestion des ressources humaines et fait adopter de nouvelles dispositions législatives, notamment la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)* et la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)*, en plus de modifications majeures de la *Loi sur l'administration financière (LAF)*, lesquelles sont entrées en vigueur en 1967.

On adopte de nouvelles lois, y compris la *LEFP*, la *LRTFP* et des modifications de la *LAF*.

Ce qui, selon Hodgetts, a contribué à précipiter ces changements majeurs, c'est :

le consentement unanime de l'ensemble des partis politiques qui, avant l'élection de 1963, ont appuyé les revendications des associations d'employés touchant la négociation collective et l'arbitrage. Fidèle à sa promesse, le gouvernement libéral a rapidement constitué le Comité préparatoire des négociations collectives. Comme les membres du Comité en ont fait le constat, il fallait, avant d'instituer la négociation collective, procéder à une simplification radicale du régime de classification — mesure qu'avaient préconisée, pour des raisons plutôt différentes, une succession d'enquêtes remontant à la Commission Beatty des années 1930. (Hodgetts 1973 : 282)

Modifications législatives

Les modifications législatives qui ont alors été apportées ont eu de nombreuses répercussions sur les ministères, les organismes centraux et la fonction publique. D'abord, le service civil, au sens traditionnel et étroit, a été élargi pour faire place à quelque 40 000 employés rémunérés aux taux courants, sous l'appellation générale d'**administration publique fédérale**, proposition qui, dans le rapport Heeney de 1958, avait bénéficié d'un ferme appui.

Les modifications législatives ont eu impact sur les ministères, les organismes centraux et la fonction publique.

Deuxièmement, les responsabilités assumées par la CSC depuis 50 ans ont alors été cédées au Conseil du Trésor et à son Secrétariat nouvellement créé. On a alors fait du Conseil du Trésor le *gestionnaire général* du service public et l'*employeur* aux fins de la négociation collective. En vertu de la *LEFP*, on a confié à la Commission de la Fonction publique (CFP), nouvellement nommée, la responsabilité de la dotation, y compris le recrutement, la sélection, les nominations et les

appels. À l'époque, on considérait que ce nouveau partage des responsabilités entre les organismes centraux établissait un équilibre acceptable entre les concepts et les systèmes qui avaient fait leurs preuves pendant des décennies et les nouvelles attitudes envers la réglementation des relations patronales-syndicales qui s'étaient progressivement répandues dans l'ensemble du Canada pendant la période d'après-guerre. À la suite de ces changements, la CFP n'assumait plus la responsabilité des fonctions ayant une incidence sur l'organisation des ministères, la classification des employés et l'établissement du traitement et des conditions de travail.

Dans le cadre de la *LRTFP*, on a constitué la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), qui avait pour mandat de superviser et d'orienter le régime de négociation collective. En outre, la Commission assumait seule la responsabilité des recherches sur le traitement ainsi que de l'audition des griefs portant sur des questions disciplinaires. Dans la *LRTFP*, on retrouvait en outre une mesure établissant clairement le Conseil du Trésor à titre d'employeur dans le cadre de la négociation collective. Dans ce dossier, on ne fait nulle mention de la CSC, désormais connue sous le nom de CFP. Ces modifications témoignent de la ferme volonté de dissocier la CFP du rôle qui lui incombait à titre d'unité de gestion représentant l'employeur. Plutôt que de placer la CFP entre l'employeur et les employés, on a créé la nouvelle CRTFP et un nouveau conseil arbitral distinct (Hodgetts 1973 : 283).

Aux termes des nouvelles dispositions législatives, la CSC (désormais appelée la CFP) ne devait jouer aucun rôle dans le processus de négociation collective.

Dans le cadre de la nouvelle *LAF*, on a confié au Conseil du Trésor la gestion des ressources humaines de la fonction publique, y compris le pouvoir de déterminer les conditions d'emploi. En vertu des nouvelles dispositions législatives, il incombe au Conseil du Trésor de déterminer les besoins en personnel de la fonction publique, d'assurer la répartition et l'utilisation efficaces des ressources humaines, de déterminer les besoins en formation et en perfectionnement et, enfin, de classier les postes et les employés. Dans les modifications de la *LAF*, on a précisé en détail les fonctions du Conseil du Trésor, de manière à laisser peu de place aux interrogations concernant la responsabilité ultime de la fonction de gestion dans la fonction publique » (Hodgetts 1973 : 284).

On confie au Conseil du Trésor la responsabilité de la fonction de gestion des ressources humaines.

Pour plusieurs, ces modifications législatives représentaient des étapes clés qui allaient conduire à l'élimination des liens doubles souvent ambigus et déroutants, qui avaient caractérisé la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. De plus, elles devaient faciliter l'avènement de la négociation collective. Même s'il s'est agi de modifications radicales et que la CFP a perdu une part de ses responsabilités traditionnelles, la *LEFP* a eu pour effet de confier à la CFP un rôle renouvelé et clarifié.

Aux termes de la *LEFP*, la principale tâche de la CFP consistait à procéder aux nominations, y

La principale tâche de la CFP avait trait aux nominations.

compris les avancements, selon le principe du mérite, domaine dans lequel elle devait exercer seule les pouvoirs d'interprétation. Parmi ses autres pouvoirs, citons la formation et le perfectionnement des employés de sa propre initiative ainsi que l'aide aux sous-ministres dans le cadre de l'établissement de programmes ministériels de formation et de perfectionnement. En outre, la CFP allait entendre les appels interjetés par les employés à la suite de décisions rendues sur des questions se rapportant à la Loi, par exemple les avancements, les renvois en cours de stage, les mises en disponibilité ainsi que les rétrogradations et les renvois pour incompétence et incapacité.

Résumé 1966 et 1967

Comme on l'a mentionné, 1966 et 1967 sont des années charnières pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. On a délimité des responsabilités et des rôles nouveaux pour le Secrétariat du Conseil du

Deux organismes distincts émergent des nouvelles dispositions législatives : le premier a la responsabilité du principe du mérite, tandis que l'autre agit à titre de gestionnaire général.

Trésor et la CFP. Fait plus important, on a modifié l'équilibre des pouvoirs entre ces organismes centraux, lequel s'est maintenu à peu près tel quel au cours des 30 années qui ont suivi. Au cours de cette période, deux organismes distincts ont émergé, le premier chargé de superviser le principe du mérite (la CFP), et l'autre, de superviser les relations industrielles et la négociation collective (Conseil du Trésor). Les dispositions législatives ont clairement confirmé et identifié le Conseil du Trésor et son Secrétariat nouvellement créé à titre de gestionnaire général et de gestionnaire des ressources humaines de la fonction publique.

Dès lors, le rôle principal de la CFP a consisté à assurer le principe du mérite et l'application régulière de la loi dans la dotation. La modification de l'usage et de l'interprétation du principe du mérite est un autre fait nouveau important ayant marqué cette période. En ce qui concerne le principe du mérite, on en est revenu à un usage plus conventionnel centré, du point de vue conceptuel, sur les *nominations externes* et les *promotions internes*. À titre de concept, le principe du mérite était en voie d'évolution au point où il était désormais empreint de formulations nouvelles et constructives liées à la fois aux conditions sociales en vigueur au Canada et aux besoins en gestion de la fonction publique.

On a redéfini le principe du mérite, à la fois dans l'usage et dans l'interprétation.

Période 6 : 1977-1980

Contexte

Dans la fonction publique fédérale, les années 1970 ont été marquées par des tentatives répétées d'établir un équilibre entre le principe du mérite et les pressions de plus en plus grandes qui s'exercent en faveur d'une efficacité accrue. Alimentée par des événements internationaux, comme la crise du pétrole de 1973, et des complications au niveau national, par exemple les demandes persistantes d'amélioration de la gestion des finances dans la fonction publique formulées dans les rapports annuels du Vérificateur général, la préoccupation concernant l'accroissement de l'efficacité est devenue une idée sociale dominante. Le dilemme entourant l'établissement d'un équilibre adéquat, dont la Commission Glassco s'était dans un premier temps fait l'écho, s'était intensifié au point où tout le système de dotation a dû être remis en question, ce qui a du même souffle entraîné un réexamen fondamental de la CFP.

Le dilemme entre le mérite et l'efficacité s'accroît.

Tout au long des années 1970, de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer des modifications des pratiques touchant la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, à commencer par l'enquête Bryden de 1972, suivie par le rapport Finkelman sur les relations de travail de 1974, l'étude Smyth de 1974, le rapport Blackwell sur la dotation de 1975 et, enfin, le Rapport au Parlement du Comité mixte spécial sur les relations entre employeurs et employés dans la fonction publique du Canada de 1976³. La mise en branle subséquente de deux études majeures, soit celles de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'Avignon), a reconduit le processus.

On assiste à un foisonnement d'études dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

À l'époque, la CFP était elle aussi consciente de la nécessité d'apporter des modifications au régime existant de gestion des ressources humaines. En fait, la Commission exerçait elle-même des pressions. Dès le milieu des années 1970, par exemple, le président de la CFP à l'époque, M. John Carson, qui témoignait devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations employeurs et employés dans la fonction publique, pressait les membres du comité d'examiner l'ensemble de la LEFP et non seulement les articles visés par les recommandations du rapport Finkelman. De la même façon, en mai 1975, la CFP, qui comparait une fois de plus devant le comité, a recommandé qu'un groupe de travail spécial entreprenne un examen de la LEFP et du rôle de la Commission.

La CFP exerce des pressions en faveur du changement.

³Le comité a été constitué pour étudier les parties I, II et III des Relations entre employeurs et employés dans la fonction publique du Canada, ouvrage également connu sous le nom de rapport Finkelman.

En 1976, le comité mixte, en réponse à ces demandes, a réussi à obtenir un consensus selon lequel une réévaluation exhaustive de la gestion des ressources humaines et un examen implicite de la *LEFP* s'imposait. Le comité n'avait cependant ni les ressources ni le mandat d'entreprendre une telle tâche. Aussi a-t-il recommandé l'établissement d'un groupe de travail spécial chargé d'examiner la *LEFP* et le rôle de la CFP dans la gestion des ressources humaines et dans des relations entre employeurs et employés dans la fonction publique. En outre, cet examen devait porter sur le rôle assigné à la CFP de même que sur les relations de cette dernière avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la CRTFP. Cette recommandation allait plus tard déboucher sur le Comité spécial D'Avignon (Comité mixte spécial sur les relations entre employeurs et employés dans la fonction publique 1976 : 9).

Dans le cadre du débat entourant les modifications du régime existant de gestion des ressources humaines, on a formulé des

On propose l'établissement de nouvelles structures.

recommandations concernant l'établissement de nouvelles structures, y compris en ce qui concerne la CFP. Des rumeurs ont fréquemment circulé quant au bien-fondé du démantèlement de la CFP à titre d'organisme distinct, et cette possibilité a suscité bien des discussions. Parmi les modèles présentés, mentionnons un ministère de la Fonction publique qui aurait compris la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor et qui aurait exercé les fonctions de la CFP touchant les politiques, les opérations et les services. En vertu d'un autre modèle, la CFP aurait été comptable aux ministres, par l'entremise du Président du Conseil du Trésor, de la politique de recrutement, tout en gardant son indépendance au chapitre des nominations. Dans des mémoires déposés devant les comités Lambert et D'Avignon, la CFP a présenté des observations montrant clairement qu'elle s'opposait à de tels changements⁴.

On considère les recommandations touchant les ressources humaines contenues dans les rapports Lambert et D'Avignon comme importants dans la mesure où leurs auteurs se prononcent en faveur de modifications majeures de la gestion des ressources humaines, en plus de formuler des opinions quant au rôle futur de la CFP. Elles méritent donc qu'on s'y intéresse de façon plus détaillée.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert, 1979)

La Commission Lambert, constituée en 1976, a déposé son rapport en mars 1979. De nombreux facteurs ont motivé sa création, notamment des demandes sans précédent dont faisait l'objet le gouvernement en raison de la croissance de ses responsabilités et de ses programmes, une volonté de garantir l'efficacité et la probité de la fonction publique, de sérieuses préoccupations quant à la pertinence de la gestion financière au sein du gouvernement, l'imputabilité vis-à-vis des fonds publics et la nécessité d'utiliser les ressources de façon efficace, d'éviter le gaspillage et d'accroître la productivité au sein du gouvernement.

Dans le cadre de ses recommandations, la Commission Lambert a tenté de définir un

La Commission Lambert propose un rôle limité pour la CFP.

⁴ Les mémoires présentés par la CFP à ces comités figurent aux annexes B et C.

nouveau rôle pour la CFP. Il est intéressant de noter que, dans le cadre des enquêtes et des audiences du comité, la question de l'imputabilité de la CFP a été soulevée. Dans un mémoire présenté à la Commission Lambert, la CFP fait valoir que, à l'époque, la gestion des ressources humaines n'était pas assujettie à un examen parlementaire comparable à celui de la gestion des finances qu'assurait le Comité des comptes publics. Le phénomène s'explique en partie par l'ambiguïté entre le Parlement et la CFP. Le statut juridique de la CFP était assimilable à celui d'un organe décisionnel ou consultatif indépendant; par ailleurs, rien dans la *LEFP* ne laissait croire à l'existence d'un rôle de soutien comparable à celui qui était défini dans la *Loi sur le Vérificateur général*. Ainsi, on n'était pas en mesure d'établir de façon certaine si la CFP devrait comparaître devant un comité du Parlement pour rendre compte de l'exercice de ses pouvoirs en matière de dotation et de fournir des garanties indépendantes quant au respect du principe du mérite dans les activités de dotation. Dans une tentative de clarifier l'imputabilité de la CFP, la Commission Lambert a recommandé que cette dernière rende directement compte au Parlement de sa responsabilité de faire en sorte que les nominations au sein de la fonction publique soient fondées sur le mérite, et non sur le favoritisme politique ou administratif.

Dans le cadre de cette recommandation, il convient de noter que la Commission Lambert s'est dite d'avis qu'on pourrait renforcer l'objectivité de la procédure d'appel si la CFP, qui en assumait la responsabilité, était dégagée de la responsabilité de la dotation. Selon les auteurs du rapport, la dotation devrait relever de la seule responsabilité d'un conseil de gestion (soit un Conseil du Trésor rebaptisé). Ce conseil de gestion centraliserait la gestion du gouvernement en intégrant les responsabilités liées à la gestion des ressources humaines et financières. Cette intégration permettrait la délimitation de responsabilités claires relativement à toutes les facettes de la gestion des ministères et des organismes. (Commission Lambert 1979 : 114).

La Commission Lambert recommande d'enlever à la CFP la responsabilité du processus de dotation.

Dans son rapport, la Commission Lambert a recommandé que la CFP soit considérée comme un *ministère parlementaire* qui, à titre de serviteur du Parlement, exercerait des responsabilités particulières en matière de reddition de comptes et assumerait des responsabilités exigeant une certaine autonomie dans l'exercice de ses tâches⁵. Dans la recommandation, on précise que la CFP devrait être reconstituée à titre de ministère parlementaire ayant pour tâche de veiller à ce que les sélections et les nominations au sein de la fonction publique s'effectuent selon le principe du mérite. En outre, la CFP devrait chaque année rendre des comptes devant des instances parlementaires en cas de non-conformité avec le principe du mérite de politiques, de procédures ou de mesures touchant les ressources humaines (Commission Lambert 1979 : 125). La Commission Lambert semblait favorable à une centralisation de tous les aspects touchant la gestion, y compris la gestion des ressources humaines, au sein d'un seul et unique organisme, à savoir le Conseil du Trésor. Pour ce faire, il

La Commission Lambert recommande que la CFP soit un ministère parlementaire comparable au Bureau du Vérificateur général.

⁵ Pour plus de détails concernant les ministères parlementaires, voir l'Annexe D.

aurait fallu retirer à la CFP ses fonctions de dotation et en faire une sorte d'organisme de surveillance exerçant des fonctions comparables à celles de la Commission canadienne des droits de la personne ou du Vérificateur général.

Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'Avignon, 1979)

En décembre 1977, le gouvernement a annoncé la création du Comité D'Avignon, organe d'examen chargé expressément de se pencher sur la dotation, les nominations et la formation dans la fonction publique. En septembre 1979, il a présenté un rapport portant sur toutes les questions relatives à la *LEFP*, et il a formulé des recommandations, y compris en ce qui concerne la CFP et le principe du mérite. Le comité spécial a alors entrepris une enquête très approfondie, dans le cadre de laquelle il a rencontré des représentants des organismes centraux, des sous-ministres, des dirigeants de syndicats de la fonction publique, des directeurs des ressources humaines, des groupes d'intérêts particuliers et de nombreux autres intervenants.

Le Comité D'Avignon a recommandé que le principe du mérite continue d'être à la base des nominations et des avancements dans la fonction publique. Même si le système existant était tout à fait conforme aux conditions en vigueur dans le passé, et qu'il continuait de prévenir le népotisme, le principe du mérite devait être réinterprété à la lumière de nouvelles priorités. C'est ainsi qu'on a recommandé un remaniement du régime du mérite qui soit au diapason des années 1980.

Le Comité D'Avignon confirme le rôle de la CFP relativement à l'application du principe du mérite.

Le Comité D'Avignon s'est dit d'avis que, tant et aussi longtemps que la dotation dans la fonction publique serait axée sur le principe du mérite, on devait miser sur un agent parlementaire indépendant chargé d'assurer la protection de ce principe, ce qui s'est révélé important pour la CFP. Le comité a ajouté que les personnes les plus vulnérables aux pressions exercées pour compromettre le principe voient souvent dans les interventions possibles de la CFP un puissant facteur de dissuasion. Par conséquent, le comité en est venu à la conclusion que la CFP devrait continuer d'assurer le maintien du principe du mérite au nom du Parlement. (D'Avignon 1979 : 93). En un sens, le comité a estimé que le principal rôle de la CFP consistait à agir comme gardien du principe du mérite dans la fonction publique.

Le Comité D'Avignon recommande que la CFP agisse comme un gardien du principe du mérite dans la fonction publique.

Cependant, le Comité D'Avignon, à l'instar de la Commission Lambert, s'est prononcé en faveur de la centralisation organisationnelle, y compris la gestion des ressources humaines, à l'intérieur d'un seul et même organisme. Il a donc recommandé l'établissement d'un comité du Cabinet, le conseil de gestion, dont les responsabilités organisationnelles en matière de gestion comprendraient tous les aspects de la

Comme la Commission Lambert, le Comité D'Avignon recommande la centralisation de la gestion des ressources humaines dans un seul organisme.

gestion des ressources humaines, y compris les responsabilités opérationnelles aux fins de la LEFP. Les membres du comité étaient d'avis qu'une telle structure allait assumer des orientations centrales à l'ensemble des préoccupations relatives à la gestion des ressources humaines (D'Avignon 1979 : 158). Il appert que le Comité D'Avignon, à l'instar de la Commission Lambert, était d'avis que la CFP ne devrait pas être mêlée à la gestion au jour le jour des ressources humaines de la fonction publique, et qu'elle devrait plutôt se concentrer sur son rôle principal, à savoir préserver le principe du mérite.

La CFP a officiellement répondu aux recommandations du Comité D'Avignon dans un rapport, déposé en novembre 1980. Elle s'y

La CFP rejette la nouvelle structure proposée par la Commission Lambert et le Comité D'Avignon.

prononce en faveur de bon nombre des principaux objectifs qui sous-tendent les recommandations des rapports Lambert et D'Avignon, particulièrement celles qui ont trait à l'amélioration de la qualité de la gestion. Du point de vue des nouvelles structures et des nouveaux rôles proposés, cependant, la CFP ne jugeait pas le moment venu de procéder au genre de réalignement structurel proposé par les deux rapports. À la place, elle a proposé certaines mesures susceptibles de faire ressortir l'importance accordée à la qualité de la gestion par le gouvernement et la fonction publique. L'une de ces mesures visait à clarifier ce qu'était la CFP et ce qu'elle devrait être. Dans ses propres mots, la CFP s'est, de façon officieuse, définie comme suit :

La CFP est l'organisme de dotation du gouvernement, chargé par le Parlement d'exercer sa fonction administrative dans le cadre des principes et des pratiques définies par la loi et investi de pouvoirs explicites lui permettant de résister aux pressions inappropriées ou d'y faire contrepoids. L'organisme assume d'autres responsabilités à la demande du Conseil du Trésor ou du gouverneur en conseil (réponse de la CFP aux recommandations du comité spécial, 1980 : 2).

Résumé 1977 à 1980

Tout au long de la période de 1977 à 1980, qui a été marquée par les préoccupations de plus en plus vives soulevées par l'équilibre des principes du mérite et de l'efficacité dans la fonction publique fédérale, on a procédé à un réexamen fondamental de l'ensemble du régime de dotation. On a ainsi entrepris d'importantes études gouvernementales qui se sont soldées par des recommandations relatives à la restructuration et au remaniement des rôles et des responsabilités des organismes centraux assumant des responsabilités dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Parmi ces recommandations, citons l'établissement d'un organe de gestion central, le Conseil du Trésor, qui assumerait la responsabilité de tous les aspects de la gestion des ressources humaines. La création d'un tel organe aurait eu d'importantes répercussions sur la CFP, dans la mesure où elle aurait été dépouillée de toutes ses responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, pour ne plus jouer que le rôle de gardienne du principe du mérite dans la fonction publique. Pour diverses raisons, on n'a pas, au bout du compte, donné suite à l'idée d'un conseil de gestion, conceptualisée et recommandée par la Commission Lambert et le Comité D'Avignon. Le Conseil du Trésor et la

CFP ont plutôt entrepris d'établir clairement les responsabilités de chacun dans le régime de gestion des ressources humaines. De même, les années 1980 ont été marquées par l'entrée en scène de nouveaux enjeux pour les gouvernements, de sorte que la réforme du secteur public a été reléguée à l'arrière-plan.

Réformes récentes

Fonction publique 2000

Contrairement aux années 1960 et 1970, les années 1980 ont été une période pendant laquelle les gouvernements n'ont guère accordé d'attention au renouvellement de la fonction publique. Peu de changements importants ont été amorcés ou mis en oeuvre. On a fourni une explication à ce malaise : le gouvernement concentrait ses priorités sur d'autres questions, notamment la réforme constitutionnelle, l'accord de libre-échange avec les États-Unis et la conception d'un ensemble de réformes fiscales (TPS). Toutefois, au cours de cette période, le public était de plus en plus insatisfait de la fonction publique concernant, notamment, l'augmentation de la dette et le déficit persistant. On s'inquiétait de l'efficacité et de l'efficience du gouvernement et de ses fonctionnaires. Les critiques provenaient non seulement de l'extérieur, mais également de l'interne, du personnel subalterne⁶.

Pendant les années 1980, on a accordé peu d'attention au renouvellement de la fonction publique.

Vers la fin de la décennie, peu après la réélection du gouvernement Mulroney, le Premier ministre a annoncé Fonction publique 2000, initiative de renouvellement de la fonction publique (en décembre 1989). Elle avait pour but de préciser les liens de responsabilité dans la gestion de ressources humaines, d'améliorer les services au public, de concevoir et de mettre en oeuvre des politiques en matière de ressources humaines qui permettent aux institutions et aux employés de répondre aux défis du monde en évolution.

Peu après la réélection du gouvernement Mulroney, on annonce l'Initiative FP2000 concernant le renouvellement de la fonction publique.

Caractéristique unique de cette initiative de renouvellement : elle sera dirigée par la fonction publique elle-même. On estimait qu'il fallait procéder à un changement culturel massif, et pour que l'initiative soit fructueuse, il était essentiel d'obtenir un vaste appui au sein de la fonction publique, particulièrement chez les cadres de gestion (Manion 1991 : 365). C'est pourquoi FP2000 a été dirigée par le greffier du Conseil privé, assisté du président de la CFP et du secrétaire du Conseil du Trésor. Dix groupes de travail, composés principalement de cadres supérieurs de la fonction publique (SM et SMA) ont été créés et chargés d'examiner les questions suivantes : la dotation, l'adaptabilité de la main-d'oeuvre, les relations de travail, la classification et la structure des groupes professionnels, la rémunération, le groupe de la direction, la rémunération et les avantages sociaux, la formation du personnel, la gestion des

⁶ Deux études, effectuées par David Zussman et Jak Jabes en 1986 et en 1988, ont permis de cerner des problèmes d'insatisfaction chez les ministres et les cadres supérieurs de la fonction publique. Les auteurs ont remarqué que les cadres supérieurs et les cadres intermédiaires ont laissé paraître un mécontentement plus grand et une opinion moins positive concernant les pratiques de gestion dans le secteur public par rapport au secteur privé. De même, on pouvait observer une baisse de la loyauté lorsqu'on arrivait au bas de la structure organisationnelle (solitude verticale).

ressources et les contrôles de budget ainsi que les services offerts au public.

Un an plus tard, en décembre 1990, le gouvernement a publié un livre blanc en réponse aux recommandations des groupes de travail. En plus de promouvoir une efficacité accrue, le document soulignait également qu'il fallait garantir un service de meilleure qualité à des citoyens de plus en plus exigeants, et mettait l'accent sur la souplesse, la rapidité, la réceptivité, l'adaptation et l'innovation.

Leurs recommandations portaient en grande partie sur les services, mais abordaient aussi les responsabilités principales des ministères, en plus de comprendre certains commentaires sur les responsabilités de gestion du personnel au sein de la fonction publique, y compris celles de la CFP. S'inscrivant dans l'esprit de la commission Lambert et du comité D'Avignon, le document recommandait de clarifier la fonction « personnel » de la fonction publique qui était déjà partagée au sein de la CFP, du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des ministères responsables. À cette fin, on recommandait de mieux définir les rôles respectifs de la CFP et du Conseil du Trésor en vue d'assurer une meilleure responsabilisation concernant la gestion des personnes et d'harmoniser leurs mandats respectifs plus étroitement avec les rôles appropriés du Parlement et du pouvoir exécutif.

Se faisant l'écho des initiatives de réforme précédentes, FP2000 a souligné la nécessité de préciser les méthodes de gestion du personnel.

Parmi d'autres propositions, mentionnons les modifications à apporter à la *LEFP* et à la *LGFP* qui établiraient une distinction claire entre le rôle de la CFP en tant qu'agent du Parlement chargé de protéger le principe du mérite et la responsabilité du gouvernement concernant la gestion des ressources offertes par le Parlement, par l'entremise de la Commission, en vue d'assurer le fonctionnement de la fonction publique. Ces modifications proposées visaient à préciser que la CFP serait responsable de toutes les nominations (c.-à-d. recrutement et promotions), et que le pouvoir exécutif serait responsable du déploiement des ressources humaines rendues disponibles à cet égard par le Parlement.

FP2000 a proposé d'apporter des modifications à la *LEFP* et à la *LGFP*.

Dans le cadre de cette entente, les tâches ont été réparties de la façon suivante : la CFP se verrait conférer les pouvoirs relatifs au recrutement, à la nomination au niveau ou au poste, à l'appel et à la vérification; les sous-ministres se verraient attribuer les pouvoirs relatifs au déploiement, à la formation et au perfectionnement, sous réserve de la responsabilité légale du Conseil du Trésor concernant la gestion du personnel. Le mandat du Conseil du Trésor toucherait la gestion du personnel, y compris la responsabilité active pour le perfectionnement professionnel, l'allocation des ressources en vue de répondre aux besoins en personnel des ministères, le soutien concernant les politiques assuré aux sous-ministres en ce qui a trait au déploiement des membres du nouveau groupe de la direction, ainsi que la formation et le perfectionnement.

Au moment de préciser les rôles de la CFP, du Conseil du Trésor et des ministères, il importait d'établir une distinction entre les nominations et les déploiements. Les nominations, qui étaient faites dès l'entrée dans la fonction publique et lorsqu'un fonctionnaire était muté, étaient faites par la CFP ou sous son autorité, en fonction du mérite. Essentiellement, ces décisions de nomination portaient sur les capacités intrinsèques et l'expérience des particuliers qui les rendait admissibles à une nomination au sein de la fonction publique, en vue de combler un poste particulier ou pour travailler à un niveau de responsabilité donné. Les déploiements étaient le fruit des décisions des gestionnaires, à la suite de l'assentiment des particuliers concernés, d'utiliser des personnes jugées qualifiées par la Commission pour accomplir des tâches particulières au niveau de responsabilité approuvé par la Commission, lorsque le particulier était nommé à la fonction publique ou au moment de sa plus récente mutation (FP2000 1990 : 68).

Au moment de préciser les rôles de la CFP et du Conseil du Trésor, on établit une distinction entre les nominations et les déploiements

Dans le livre blanc, on recommandait que le déploiement soit réglé entre la direction et le particulier, sous réserve de la politique du Conseil du Trésor. La raison de cette distinction porte sur le fait que le gouvernement proposait de passer vers un mode de gestion du personnel fondé sur le principe selon lequel les personnes seraient nommées à un rang particulier dans la fonction publique plutôt qu'à un poste particulier.

Loi sur la réforme de la fonction publique (LRFP 1992)

À la suite des recommandations de FP2000 et du fait qu'on a reconnu qu'il fallait des dispositions souples au chapitre de la dotation afin que les gestionnaires puissent offrir le meilleur service possible au public, c'est en novembre 1992 qu'on a adopté la *Loi sur la réforme de la fonction publique (LRFP)*. La loi a modifié deux lois : la *LRTFP* et la *LEFP*. Ces changements représentaient la première série de modifications majeures de la législation en matière de dotation depuis 1967.

La *LRFP* a modifié la *LRTFP* et la *LEFP*. Ces modifications ont simplifié la classification des emplois et le processus de dotation.

Nombre des modifications apportées à la *LRFP* ont simplifié le système de classification des emplois et le processus de dotation. À la suite des recommandations de FP2000, on a mis en place un nouveau mode de déploiement, assujéti à l'orientation du Conseil du Trésor qui permettait aux gestionnaires de déplacer des employés plus facilement à un poste du même niveau, que ce soit pour répondre aux besoins opérationnels ou pour permettre aux employés d'acquérir de nouvelles compétences. De même, les ministères étaient dorénavant en mesure de réagir rapidement aux besoins opérationnels urgents ou à court terme en embauchant des personnes pendant une brève période sans avoir à appliquer le processus habituel fondé sur le mérite.

On a également apporté des modifications qui ont eu une importance directe pour la CFP. Par exemple, même si l'exigence de choisir les gens

Même si certaines des modifications apportées à la *LRFP* ont favorisé des gains d'efficacité, le changement s'est peut-être effectué au détriment du système du mérite.

selon le mérite a été retenue comme fondement de la nomination, une nouvelle modification permettait à la CFP d'établir des normes de compétences visant à mesurer le mérite de façon distincte plutôt que par comparaison avec d'autres personnes (non pas seulement pour les déploiements, mais également pour les promotions). Même si ces changements ont grandement favorisé des gains d'efficacité, ils semblaient entraîner l'érosion de la définition traditionnelle et de l'appui au mérite.

Tendances et ressemblances entre les périodes

Influences de l'environnement

Guerres mondiales

La Première et la Seconde Guerre mondiale ont été des périodes d'activité intense au sein de la fonction publique et du Canada. Cette activité a entraîné la mise en place de mécanismes spéciaux en vertu des dispositions sur les mesures de guerre, qui, en général, faisaient abstraction des dispositions prévues aux lois de la fonction publique fédérale, mettant même en veilleuse les modifications proposées avant l'ouverture des hostilités. En même temps, toutefois, cette activité a également suscité de l'intérêt et de l'attention quant à la place de l'emploi au sein de la fonction publique fédérale. La Première Guerre mondiale a donné au gouvernement les pouvoirs et l'occasion de mettre en place des décrets qui ont été renforcés par la *Loi du service civil*, point marquant en 1918. La Seconde Guerre mondiale a permis à la Commission du service civil de prouver sa valeur dans un rôle de service, particulièrement à un moment où ses pouvoirs étaient à la baisse, et son existence remise en question. À la suite des deux guerres, le rôle de la Commission en ce qui avait trait au retour de milliers de soldats sur le marché du travail a aidé à consolider sa place dans la structure fédérale du pouvoir administratif.

Les guerres mondiales ont exercé des pressions sur la fonction publique et ont accru le vaste pouvoir exécutif pour la mise en place de la réforme.

Crises économiques

Les exigences économiques des années de dépression (1930) ont grandement influé sur le rôle de la Commission dans les structures de gouvernance, puisque cette période a aussi été témoin de changements au chapitre du pouvoir que le Conseil du Trésor exerçait quant à la gestion du personnel. Dans un même ordre d'idées, les pressions liées à la récession des années 1970 ont accru le dilemme entre le mérite et l'efficacité au sein de la fonction publique. Simplement, on insistait davantage sur un régime de gestion qui reflétait les valeurs du secteur privé.

Les pressions économiques liées à la dépression et à la récession ont influé sur l'autorité de la CSC/CFP.

Instruments de changement

Législation et décrets

On a recouru à plusieurs moyens afin d'appliquer les changements ayant trait au rôle assumé par la Commission du service civil et la Commission de la fonction publique au sein des régimes de gouvernance du pays. Des changements majeurs ont découlé de décrets, même si ceux-ci étaient suivis d'une loi qui officialisait leurs dispositions. Par exemple, les décrets de février et de mars 1918 ont été suivis de la *Loi du service civil* en 1918 et de la *Loi portant*

Des changements majeurs se sont produits à la suite de décrets et de lois.

modification de la loi du service civil de 1919. De même, les décrets du début des années 1930 qui donnaient au Conseil du Trésor le pouvoir final sur la plupart des questions ayant trait au personnel, ont été suivis — bien que ce soit plutôt tardivement — par la *Loi sur l'administration financière* de 1951. L'entrée en vigueur de la *LEFP* et de la *CRTFP* — les deux lois résultant des recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement et du Comité préparatoire des négociations collectives (Commission Glassco) — sont des exemples de législation adoptée directement sans passer par l'étape intermédiaire des décrets.

Nominations

Des changements ont aussi eu lieu, sans toutefois qu'on ait à modifier le texte de loi; on a plutôt choisi de nommer ceux qui étaient chargés de l'interpréter. Les nominations de Mackenzie King (en 1926) et de R.B. Bennett (dans les années 1930) constituent des exemples précis de la façon dont on peut modifier l'exercice du pouvoir d'un établissement public en sélectionnant attentivement ceux qui le dirigent.

Le choix des commissaires influe sur l'exercice du pouvoir.

Il vaut la peine de souligner, même si ce n'est que brièvement, que cette considération, qu'on appellerait un facteur de personnalité, a milité contre le rôle de la Commission et en sa faveur dans les régimes de gouvernance. Par exemple, les nominations effectuées au cours des années 1920 avaient tendance à affaiblir la capacité de la Commission d'agir comme point d'ancrage solide contre les tentatives du gouvernement de favoriser le patronage ou le contrôle par le pouvoir exécutif. Par ailleurs, le réseautage — comme nous l'appelons aujourd'hui — pratiqué par le président Bland au cours des années 1930 et 1940 a contribué à retarder la mise en place des recommandations de la Commission Gordon qui auraient grandement réduit les pouvoirs dont jouit la Commission en vertu de la loi. La nomination de Heeney peut être perçue comme un moyen de promouvoir une relation positive entre la Commission du service civil et le gouvernement de l'époque. Grâce au fait qu'il était fortement associé à Saint-Laurent au moment de sa nomination, il a disposé d'une grande marge de manoeuvre pour offrir des conseils au gouvernement sur le rôle approprié de la Commission et la *Loi du service civil*.

Dynamique contextuelle

Enfin, on peut formuler quelques remarques concernant le niveau contextuel, puisque la Commission n'existe pas sans ce qui gravite autour d'elle. Sans modifier les pouvoirs accordés à un établissement par la loi, on peut modifier le contexte dans lequel elle s'exerce. Par exemple, le pouvoir de la Commission du service civil qui exerçait ses activités dans un environnement où l'influence du Conseil du Trésor était minime (1918-1931) est très différent du pouvoir qu'elle pourrait exercer dans un environnement où ce nouveau centre de pouvoir existait (après 1930). De même, les exemptions et les mécanismes liés aux autres modes de travail influent sur l'autorité d'un établissement public comme la Commission. Au début des années 1920, devant faire face aux pressions en vue de l'accroissement des exemptions en vertu de la *Loi sur le service civil*, le président Roche était d'avis que les nominations faites sans que l'on tienne compte du mérite avaient tendance à miner tant le principe de la loi que l'autorité de la Commission du service civil. Dans le même ordre d'idées, l'expansion des commissions, des sociétés et des organismes non régis par les dispositions de la *Loi du service civil*, pendant la Seconde Guerre mondiale a donné lieu à des domaines entiers où la Commission n'avait aucune autorité. De cette façon, peu importe l'autorité que conférait la loi à la Commission, le contexte de l'emploi dans lequel évoluait la Commission peut avoir beaucoup à faire avec le fait que l'autorité était ou non pertinente.

Le contexte changeant peut restreindre l'autorité.

Influences politiques

Commissions et comités parlementaires

Compte tenu de l'influence politique dans le contexte de l'attention accordée par le Parlement à l'étude des questions touchant la fonction publique, on peut remarquer très peu de périodes pendant lesquelles il n'y a eu aucune Commission d'enquête parlementaire ou un comité parlementaire quelconque chargé des dispositions générales des lois du service civil ou des dispositions spécifiques en vertu des diverses lois, à partir du moment de l'adoption de la première *Loi du service civil* du Canada jusqu'à ce jour. Cela ne tient pas compte d'autres comités ou groupes d'étude qui ont été mis en place par d'autres organismes, notamment le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor ou la Commission proprement dite.

Les rôles et responsabilités de la Commission ont presque constamment fait l'objet d'une étude.

Élections

Il semble que les élections aient eu une influence marquante sur ce que le gouvernement en place est disposé à faire pour susciter le changement au sein de la fonction publique. Plus particulièrement, la réforme et l'administration de la fonction publique constituaient des enjeux aux élections de 1917 et 1926, laissant le gouvernement en position d'agir concernant les déclarations faites pendant la campagne électorale. L'élection de 1957 a influé sur l'orientation et le rôle futur de la CSC. L'élection des

Pendant la campagne, le débat concernant la réforme et les rôles du secteur public a renforcé le pouvoir du gouvernement de susciter le changement.

conservateurs de Diefenbaker a eu un impact immense sur le rôle proposé d'arbitre indépendant de la CSC qui avait pris son élan sous le régime des libéraux de Saint-Laurent.

Politiques internes

Le gouvernement d'Union — formé en octobre 1917 et dirigé par Robert Borden, gagnant de l'élection de décembre 1917 — était unique en ce

Le consensus obtenu auprès des parties qui siègent facilite le changement.

qu'il regroupait des députés libéraux et conservateurs. Cela peut sembler essentiel pour l'établissement d'une Commission du service civil solide, dotée des pouvoirs d'éliminer le patronage politique au sein de la fonction publique dans tout le pays. Fait intéressant à souligner : la première tentative parlementaire de réduire les pouvoirs de la CSC — le projet de loi Spinney — est arrivée en 1921, au moment où faiblissait la cohésion du gouvernement d'Union. Le Parti libéral s'est empressé de souligner ce qu'il percevait comme une tentative de restaurer le patronage et la partisanerie au sein de la fonction publique (Comité libéral national de 1921).

On peut aussi voir l'influence politique avant 1963, où les trois partis politiques ont convenu d'appuyer les demandes des associations de personnel pour des négociations collectives intégrales, ce qui a donné lieu au Comité préparatoire des négociations collectives et, en dernier lieu, à d'importants changements législatifs concernant les conventions collectives en 1967.

Par ailleurs, la faible majorité obtenue en 1946 — et le fait que le chef de l'Opposition ne se présenterait même pas devant la Commission Gordon — a permis d'empêcher le gouvernement de l'époque d'aller de l'avant avec les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire. De même, au cours des années 1980, sous des gouvernements majoritairement conservateurs, le renouvellement de la fonction publique semblait se perdre dans le programme en faveur d'autres questions politiques de plus grand intérêt.

Opinion publique

Appui du grand public

L'appui du grand public face aux interventions du gouvernement ou des travaux de la

L'appui du grand public peut prendre de nombreuses formes et faciliter la réforme.

Commission du service civil peut influencer sur les mesures qui seront prises dans le domaine de la réforme de la fonction publique. Pendant les années qui ont précédé la *Loi du service public* de 1918, les éditoriaux des journaux exigeaient l'élimination du patronage au sein de la fonction publique. Plus tard, lorsque la Commission s'est révélée un problème pour le gouvernement de Mackenzie King, au cours des années 1920, le Cabinet hésitait à prendre des mesures qui sembleraient une tentative de raviver le patronage dans les nominations à la fonction publique fédérale. Le rôle de l'institut canadien de recherche sur les citoyens et de sa conférence annuelle concernant la recherche sur la fonction publique comme fondement de l'appui public dans les années 1920 a sans doute contribué à faire en sorte que les initiatives de la Commission visant à décourager le patronage demeurent une préoccupation publique (Hodgetts et coll. 1972 : 97).

Plus récemment, on a pu percevoir que l'opinion publique générale a effectivement une influence. Vers la fin des années 1980, dans un environnement de dette et de déficit à la hausse, on a vu s'afficher une attitude publique plus cynique face aux motivations des fonctionnaires et de leurs dirigeants politiques. La fonction publique était perçue comme faisant partie du problème, non pas de la solution. Ces sentiments semblent avoir amorcé une nouvelle ronde de réformes qui ont été mises en place par FP2000 et la *LRFP* au début des années 1990.

Appui des anciens combattants

Plus particulièrement, les associations d'anciens combattants ont appuyé fortement et régulièrement les travaux de la Commission. Elles se présentaient devant les comités et les commissions d'enquête parlementaires pour défendre l'existence et les pouvoirs de la Commission du service civil. Pour comprendre la situation, il est bon de se rappeler que la Commission non seulement était le seul organisme employeur du gouvernement lorsque des milliers de soldats rentraient à la maison, mais qu'elle accordait en plus une préférence absolue, selon l'ordre du mérite, à ceux qui revenaient de leur service actif.

Les anciens combattants ont beaucoup appuyé la CFC/CFP, en raison du placement sur le marché du travail après la guerre.

Appui des entreprises

Le rôle des entreprises au moment d'établir le fondement d'une fonction publique libre de tout patronage politique a été mentionné en relation avec les Toronto Eighteen, groupe d'hommes d'affaires importants de Toronto. On peut aussi rappeler que le projet de classification original de la fonction publique a été exécuté par un groupe de conseillers du secteur privé. Les dirigeants d'entreprise ont aussi contribué à donner un air d'objectivité et de pouvoir externe aux commissions d'enquête parlementaire, notamment la Commission Gordon ou la Commission Lambert. Toutefois, l'influence des entreprises est perceptible à d'autres moments, lorsque les valeurs du secteur privé ont été plus ou moins vantées avec succès en ce qui concerne les demandes d'emploi au sein de la fonction publique. À titre d'exemple, mentionnons le recours aux études sur l'efficacité et à d'autres notions découlant de la théorie de la gestion scientifique ayant cours pendant la période qui a suivi immédiatement la loi de 1918. Autre exemple : l'appel à l'adoption de « méthodes de gestion moderne » dans les dépenses du gouvernement, exposé dans le rapport de la Commission Béique en 1924 (Comité spécial du Sénat sur le service civil 1924 : 9-10).

Le soutien et les valeurs du secteur privé jouent des rôles importants dans la réforme du secteur public.

Participation d'autres ministères et organismes

Conseil du Trésor

En qualité d'autre joueur important dans le double contrôle du régime de gestion du personnel, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont eu un impact considérable sur le rôle de la

Les responsabilités de la CSC/CFP ont été transférées au Conseil du Trésor.

CSC/CFP tout au long des années qui ont suivi la dépression. À mesure que la CFP s'est vu retirer la plupart de ses fonctions de gestion et de contrôle, le Conseil du Trésor se voyait habituellement attribuer les anciennes responsabilités de la Commission.

Vérificateur général

Le Vérificateur général a aussi eu une certaine influence sur le rôle de la CFP. Au cours des années 1970, les rapports annuels du Vérificateur général ont révélé que le gouvernement de l'époque perdait le contrôle des cordons de la bourse publique. Cela a entraîné de plus en plus de pressions pour une meilleure gestion financière et une efficacité accrue au sein de la fonction publique. À coup sûr, le dilemme entre le mérite et l'efficacité au sein de la fonction publique a attiré davantage l'attention et entraîné des débats quant au rôle le plus approprié pour la CFP. Les études Lambert et D'Avignon sont le fruit de cette attention.

Les rapports du Vérificateur général créent des pressions pour la productivité et une meilleure gestion financière de la fonction publique.

Ministères/SM

Le manque d'appui des ministères et des sous-ministres a contribué à faire des années 1920 une période très difficile pour la CFP. C'est à cette époque que nous avons vu la Commission se débattre avec les réalités pratiques de la mise en place des changements et demander à maintes reprises au gouvernement de lui accorder l'influence — sous la forme d'un décret — qui lui permettrait d'exercer l'autorité que lui conférerait la loi en vue de renouveler la fonction publique.

L'appui des SM et de leur ministère joue un rôle dans l'établissement des réformes.

Par ailleurs, l'utilité pour les sous-ministres d'avoir la CFP comme tampon entre eux et le Conseil du Trésor signifiait qu'ils n'appuieraient pas les recommandations formulées par la Commission Gordon en 1946.

Dans les années 1970, les ministères exerçaient des pressions en vue de décentraliser le pouvoir de gestion, ce qui a entraîné la remise en question du rôle de la CFP dans le mode actuel de gestion du personnel. Cette pression s'est poursuivie, tout comme un appui grandissant pour les méthodes de gestion du secteur privé qui mettaient l'accent sur l'efficacité, l'efficacéité et le service. Ces pressions ont abouti à plusieurs initiatives de réforme, notamment la réforme D'Avignon, la réforme Lambert, la FP2000 et la *LRFP*. FP2000 était essentiellement axée sur l'amélioration du service, l'augmentation de l'efficacité et mettait l'accent sur la souplesse et l'innovation. L'initiative était dirigée par les fonctionnaires supérieurs, qui croyaient qu'un vaste appui (responsabilisation), particulièrement de la part des cadres supérieurs, était essentiel à sa réussite.

Décisions judiciaires

Rappelons que, même si elles ne font pas partie de l'étude actuelle, les décisions judiciaires

Les décisions judiciaires influent sur la gestion de la fonction publique.

peuvent influencer considérablement sur l'autorité d'un organisme comme la Commission. D'autres documents indiquent l'importance de cette considération, et c'est pour cela qu'il est intéressant de consulter, par exemple, Ducharme et Bouzigon 1995, Bélanger, Arseneault et St-Louis 1997, Arseneault, Lee et Whitelaw 1994, et Arseneault, Laurendeau et Whitelaw 1993.

Appui des associations de la fonction publique

Les associations de la fonction publique étaient, à l'origine, opposées aux responsabilités accordées à la CSC par la loi de 1918. Cela peut se comprendre de nombreuses façons, cependant, puisque les répercussions sur les salaires du premier projet de classification n'ont pas bénéficié aux employés. De même, les théories courantes concernant la gestion scientifique qui sous-tendaient les travaux de classification n'ont pas été bien accueillies.

Le soutien de l'Alliance de la fonction publique à l'égard de la CFC/CFP a varié au fil du temps.

En dépit de l'opposition à la reclassification, il faut souligner toutefois qu'à l'époque du comité spécial nommé pour enquêter sur l'application de la *Loi du service civil* (1923), le soutien des associations de personnel prenait forme à l'égard du rôle de la CFP. Par exemple, en se présentant devant le comité en 1923, J.A. Elrick (Association du Service civil de l'Ouest du Canada) a déclaré :

Nous croyons que la Commission du service civil devrait demeurer comme elle est, que ses fonctions et sa portée devraient demeurer à peu près comme elles sont actuellement.
(Comité spécial nommé pour enquêter sur l'application du chapitre 12, 1923 : 408)

Le soutien des associations de personnel quant au rôle de la Commission a été particulièrement important dans les années 1940, lorsque le Conseil du Trésor était considéré comme la source des 15 années précédentes de réglementation liée au contrôle des ressources humaines.

L'appui des associations de personnel à l'égard de la CSC a diminué après les différends sur la rémunération en 1958 et en 1959. En raison de ces différends, les associations de personnel estimaient que la relation triangulaire qui existait entre la Commission, le ministre des Finances (le Conseil du Trésor) et les associations de personnel concernant les questions salariales et monétaires ne pouvait durer. Les associations de personnel ont contesté l'indépendance de la CSC par rapport au gouvernement en place à l'époque. Elles ont insisté pour éliminer complètement la Commission des mécanismes de négociation concernant la rémunération et les conditions de travail, pour y substituer un système double de négociation, plus pratique et satisfaisant, entre le Conseil du Trésor et l'Alliance.

Annexes

Annexe A : W.C. Ronson devant la Commission Gordon

Voici des extraits du témoignage présenté le 13 mars 1946 par W.C. Ronson, adjoint du sous-ministre des Finances, devant la Commission Gordon. M. Ronson souligne les mesures de contrôle mises en place pour établir les responsabilités du Conseil du Trésor à l'égard de questions relatives à la Commission de la fonction publique (Commission royale d'enquête sur les classifications administratives dans la Fonction publique, *Proceedings: Official Report*, volume I : 55-63).

M. RONSON : [...] Ensuite, le prochain point concerne le décret général du 7 février, qui prévoit que toutes les questions relatives à la Fonction publique devraient être dirigées vers le Conseil du Trésor aux fins de rapport. Je crois que cette question se trouve dans votre livre.

En 1932, en raison des extraordinaires restrictions économiques de l'époque, nous avons adopté une série de règlements sur le contrôle du personnel, qui limitaient le nombre de fonctionnaires et le montant des salaires. Un grand nombre des restrictions toujours en vigueur sont fondées sur ces règlements. Devrais-je les lire ou non?

LE PRÉSIDENT : Cela remonte à 1932, n'est-ce pas?

M. RONSON : Oui. Ce sont les fondements des règlements actuels sur le contrôle du personnel, comme nous les appelons. Ils exigent que les membres de la Fonction publique de divers ministères et le montant de leur salaire soient approuvés par le Conseil du Trésor. En un mot, il s'agit de la structure des divers ministères.

MAJOR GÉNÉRAL PANET : Ces règlements sont-ils toujours en vigueur?

M. RONSON : Oui, avec certaines modifications en temps de guerre. Ils ont commencé par abolir tous les postes vacants. Voici le paragraphe 1 :

« Que tous les postes permanents vacants à compter du 30 juillet 1932 soient supprimés des services dont l'effectif a été autorisé par décret, et que les postes restants correspondent à l'effectif de tels services — à condition que cela ne s'applique pas à tout poste devenu vacant en raison d'une nomination à un poste dans le bureau d'un ministre de la Couronne responsable d'un ministère, y compris le bureau du solliciteur général. »

Ces règlements sur le contrôle du personnel font une page et demie.

LE PRÉSIDENT : Peut-être devrait-il être inclus.

M. RONSON : Ils se poursuivent comme suit :

- « 2. Que les effectifs, conformément au nombre, aux rangs et aux salaires des employés permanents au 30 juillet 1932, soient autorisés pour tous les autres services.
3. Que les postes des employés temporaires soient autorisés et sanctionnés par le Conseil du Trésor conformément à leur nombre et à leur rang, et que tout autre poste d'employé temporaire soit annulé.
4. Que les estimations des salaires des employés saisonniers et occasionnels non prévus dans ce qui précède soient établies, pour chaque ministère ayant besoin de ces employés, par les agents d'administration de tels ministères et le contrôleur du Trésor et (ou) son représentant.
5. Que le contrôleur du Trésor soit tenu de consigner, à titre d'engagement contre chaque crédit parlementaire attribué, le coût annuel des effectifs prévu dans les paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus, conformément aux dispositions du paragraphe 26(1) de la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, 1931.
6. Que le contrôleur du Trésor soit tenu de consigner, à titre d'affectation supplémentaire réservée aux traitements et salaires contre chaque crédit parlementaire attribué, le coût annuel estimé prévu au paragraphe 4 ci-dessus.
7. Qu'aucune augmentation de salaire antérieure au 31 mars 1933 ne soit accordée à tout agent, commis ou employé, sauf s'il a été promu en vertu des conditions prescrites dans le prochain paragraphe.
8. Qu'aucun poste devenant vacant après le 30 juillet 1932 ne soit comblé, soit au moyen d'une offre d'emploi ou d'une promotion, sauf dans les conditions suivantes :
- a) Le sous-ministre du Ministère en question doit certifier, par écrit, qu'il a examiné en détail les besoins en personnel de son ministère, afin de déterminer si un tel poste pourrait être aboli, mais que cet examen lui a révélé que l'intérêt public pourrait en souffrir si le poste n'était pas comblé.
 - b) Le ministre du Ministère en question doit accepter par écrit le rapport du sous-ministre.
 - c) La personne responsable de la nomination doit être convaincue qu'il est impossible d'éviter les mesures proposées grâce à un remaniement de personnel ou à des moyens similaires.
9. Que les postes devenant vacants après le 30 juillet 1932 et qui ne sont pas comblés conformément aux dispositions de l'avant-dernier paragraphe soient abolis.
10. Les modifications relatives aux effectifs prévus aux paragraphes 1, 2 et 3 peuvent être effectuées par l'autorité appropriée, à condition qu'elles n'engendrent aucun coût supplémentaire immédiat ou éventuel; cependant,

aucune augmentation du nombre total d'employés ne peut être effectuée sans l'accord spécifique du Conseil du Trésor.

11. Les copies des effectifs visés aux paragraphes 1, 2 et 3 et des estimations des traitements et salaires des employés saisonniers et occasionnels prévues au paragraphe 4 doivent être envoyées au contrôleur du Trésor, au vérificateur général et à la Commission du service civil. »

SIR THOMAS GARDINER : Les restrictions d'urgence adoptées en 1932 continuent d'être en vigueur aujourd'hui?

M. RONSON : Oui.

SIR THOMAS GARDINER : Cette urgence s'est-elle poursuivie pendant aussi longtemps?

M. RONSON : L'aspect concernant le contrôle du personnel est toujours essentiellement en vigueur. En d'autres mots, les organismes des divers ministères, même les organismes de guerre, doivent être approuvés par le Conseil du Trésor.

On a formulé une proposition draconienne selon laquelle chaque poste vacant le 31 juillet 1932 devrait être aboli. La théorie était la suivante : si le poste était vacant, il n'était probablement pas nécessaire.

SIR THOMAS GARDINER : Méthodes pour le moins austères.

M. RONSON : Oui, et comme je l'ai souligné, le deuxième paragraphe précise que l'effectif, en ce qui a trait au nombre, aux rangs et aux salaires des employés permanents le 30 juillet 1932, doit être autorisé pour tous les autres services. Le règlement prévoit également un effectif d'employés temporaires. Il est surtout question de procédure.

Un paragraphe du règlement précise qu'aucune augmentation de salaire antérieure au 31 mars 1933 ne doit être accordée à tout agent, commis ou employé, sauf s'il a été promu en vertu des conditions prévues dans le paragraphe suivant.

En d'autres mots, à cette époque, on procédait à une série de reclassements, ce qui signifiait une réévaluation des tâches. Cette mesure a mis fin à cet exercice : « On ne peut obtenir une augmentation de salaire que si on est promu à un autre poste ». Et « Aucun poste devenant vacant après le 30 juillet ne peut être comblé grâce à une offre d'emploi ou à une promotion, sauf dans certaines conditions ». [...]

Je crois que nous avons fait le tour de la question. En fait, on voulait faire le plus d'économies possible, grâce à des méthodes austères, comme vous l'avez dit, Sir Thomas; mais c'est le seul moyen d'en faire dans la fonction publique.

Il s'agit, évidemment, de la fonction publique canadienne. Nous avons continué à exercer ce type de contrôle du personnel réglementé par décret en conseil. J'aimerais attirer votre attention sur le procès-verbal du Conseil du Trésor daté du 18 juillet 1932, qui amplifie ces règlements et dispositions concernant la procédure. Il précise qu'on devrait procéder à un examen des besoins en personnel deux fois par année, afin de déterminer si ces besoins sont réels, ou si on peut effectuer d'autres réductions. Le procès-verbal concernant le contrôle du personnel se lit comme suit :

« Le Conseil devait examiner une présentation précisant que le décret P.C. 44/1367 prévoit l'abolition de tous les postes permanents vacants au 30 de ce mois, ainsi que des restrictions concernant les promotions, les nominations et d'autres augmentations; dès qu'on a choisi la date prévue d'abolition des postes dans le but de fournir l'occasion d'effectuer les changements urgents, et non de permettre des nominations ou des promotions permanentes en général.

Le Conseil, approuvant ce point de vue et se disant d'avis qu'il est nécessaire de réduire les coûts de personnel, ordonne :

1. Que les nominations permanentes soient restreintes au cas dans lesquels on peut démontrer que les fonctions du poste ne peuvent être assumées temporairement de façon efficiente, étant entendue que les ministères seront autorisés à retenir les employés nécessaires.
2. Que les promotions ou augmentations de salaire soient restreintes aux cas où on doit assumer des responsabilités nouvelles et lourdes de nature administrative.
3. Que le décret en question soit interprété de façon à réduire le plus possible le coût du personnel, conformément au paragraphe suivant :
 - a) Les postes permanents visés aux paragraphes 1 et 2 comprennent tous les postes sans distinction, qu'ils relèvent ou non de la compétence de la Commission du service civil. [...]

À peu près au même moment, on a adopté un décret précisant qu'on ne pouvait retenir les services d'aucun fonctionnaire après son 65^e anniversaire de naissance, à moins qu'il ne possède des compétences particulières ou que des circonstances exceptionnelles l'exigent.

Afin d'inciter les ministères à forcer le départ de ces employés, on a prévu que, si ces derniers ne possédaient pas un compte de pension de retraite, ils pouvaient obtenir une indemnité équivalente à un mois de salaire pour chaque période de deux ans de service, jusqu'à concurrence de six mois de salaire. [...]

Annexe B : Reddition de comptes à la Commission de la fonction publique

En novembre 1977, la CFP a présenté à la Commission Lambert un mémoire intitulé *Accountability in the Public Service Commission*. Dans ce mémoire, la CFP abordait la question des changements structurels de l'organisme et formulait des commentaires à propos de modèles proposés comme celui du ministère de la Fonction publique. Voici un extrait du rapport.

Un ministère de la Fonction publique

À quelques reprises, on a proposé de restructurer les responsabilités de la gestion du personnel de la Fonction publique fédérale. La proposition la plus durable a trait à l'établissement d'un ministère de la Fonction publique responsable de toutes les politiques relatives au personnel et de l'ensemble des services et activités centralisés — et qui assumerait, en fait, les rôles actuels de la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor et ceux de la Commission de la fonction publique en matière de politiques, d'activités et de services. Selon cette hypothèse, le mandat de la CFP serait limité à des rôles de vérification et d'enquête, et (grâce peut-être à la combinaison de la CFP et de la CRTF) à l'ensemble ou à une partie des responsabilités relatives aux recours. Les défenseurs de la restructuration soutiennent que cette proposition entraînerait les avantages suivants :

- elle permettrait à la CFP de concentrer toutes ses énergies sur la vérification de l'application du principe du mérite sans avoir à assumer les fonctions en matière d'activité et de service;
- elle permettrait de s'assurer que le Cabinet se préoccupe davantage des questions de personnel en déléguant tous les aspects de la gestion du personnel à un ministre et à un sous-ministre.

Les avantages précités peuvent sembler attrayants. Par contre, le modèle suggéré comporte certains problèmes inhérents graves, dont le plus important concerne la question du contrôle de certaines nominations initiales dans la Fonction publique. Il est très peu probable que le Parlement, les syndicats ou de nombreux secteurs du grand public aimeraient voir le gouvernement (en tant qu'employeur) assumer un contrôle virtuel de ces nominations. En effet, il ne fait aucun doute que l'existence de la CFP est un important rempart contre les pressions visant à nommer des personnes inadéquates de l'extérieur de la Fonction publique. Cela signifie que le modèle précité devrait être modifié afin que la CFP garde le contrôle des nominations initiales dans la Fonction publique. Si on établissait cette distinction, on se retrouverait alors avec deux organismes de recrutement (qui entraînerait des problèmes possibles ou des normes communes, l'équivalence des examens, etc.).

Il est très facile pour ceux qui n'exercent pas d'activités de recrutement d'ignorer le fait

que toutes les décisions de sélection comportent un élément subjectif, l'organisme doté de pouvoirs délégués de dotation ayant toujours mis l'accent sur la conformité plutôt que sur la qualité de ces décisions. L'importance de cet élément subjectif, souvent défini comme « qualité personnelle », est particulièrement prononcée à l'échelon des cadres supérieurs. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles la Commission conserve la responsabilité d'approuver les nominations à cet échelon, qui représente de 2 à 3 p. cent de l'ensemble des nominations.

Si la CFP perdait ce pouvoir et se voyait forcée de ne vérifier que les nominations des cadres, elle se retrouverait inévitablement dans la position où elle doit remettre en question, en public et après coup, le caractère approprié de certaines nominations. Dans une situation extrême et hypothétique, le Parlement ne permettrait jamais à la Commission de ne pas intervenir lorsqu'un cas de favoritisme surviendrait, par exemple, au BCP!

Aujourd'hui, le pouvoir de la CFP relatif aux nominations est suffisant pour susciter des discussions à propos de la qualité des candidats choisis à l'avance en toute confidentialité. Afin d'éviter les confrontations publiques à propos du caractère approprié des nominations futures, la CFP pourrait conserver son pouvoir de révoquer des nominations durant ce mandat révisé.

Si l'on présume que le Parlement insisterait pour que la CFP continue d'assumer une fonction de contrôle de la qualité grâce à l'autorisation des nominations initiales et au pouvoir de prendre des mesures correctives, y compris la révocation de nominations, le ministère suggéré de la Fonction publique assumerait la responsabilité des promotions et des déplacements internes. Actuellement, les ministères peuvent s'en remettre à une organisation au moment de déterminer leurs besoins prévus et d'agir en conséquence. Avec un partage des responsabilités et l'existence de deux organisations, le système ne pourrait fonctionner que si le ministère de la Fonction publique fournissait à la CFP des renseignements sur le nombre et le type de compétences nécessaires.

Les tenants d'un ministère de la Fonction publique citent les avantages qui pourraient découler du regroupement des politiques de recrutement et des autres politiques de gestion du personnel dans un même lieu (p. ex., classification, salaire, etc.). Cependant, en raison des expériences passées et des pressions actuelles des syndicats, il est préférable de ne pas mêler les politiques de recrutement aux négociations collectives. Livrer les politiques de recrutement aux pressions coercitives des négociations collectives ne pourrait qu'engendrer l'application sélective du mérite et de l'équité selon la taille, la force et le militantisme de l'unité de négociation des fonctionnaires, plutôt que selon les besoins d'un groupe ou ministère particulier.

Il existe d'étroits liens d'interdépendance entre la gestion du personnel, qui fait partie de la gestion en général, et d'autres responsabilités actuelles du Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment :

- les responsabilités budgétaires (décisions relatives au programme, contrôle des années-personnes et de la nomination des cadres);
- les politiques administratives (politiques du faire ou du faire faire, décentralisation, frais de réinstallation, normes d'hébergement, stationnement, déplacements, etc.).

Par conséquent, la création d'un ministère de la Fonction publique (à partir de la Direction de la politique du personnel) pourrait ajouter d'autres obstacles inter-organisationnels au problème déjà complexe de la coordination au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il n'est pas du tout certain que l'augmentation du nombre d'organismes centraux permettrait de préciser la reddition de comptes des cadres supérieurs responsables. (L'établissement d'une fonction de contrôleur général, qui assume une partie et non l'ensemble des responsabilités actuelles du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de gestion financière, a augmenté le nombre d'organismes centraux avec lesquels les ministères doivent composer.)

Un autre modèle

Dans un certain nombre d'administrations (p. ex., au Royaume-Uni, en Ontario, au Québec, dans l'état de New York), l'organisme équivalent à la Commission de la fonction publique est intégré à l'appareil gouvernemental. On retrouve habituellement une commission et un ministère relevant du même représentant élu — le premier ministre, dans le cas du Royaume-Uni.

Il est possible d'imaginer une situation où la CFP rendrait compte aux ministres, par le biais du président du Conseil du Trésor, en matière de politiques de recrutement, tout en conservant son indépendance en ce qui concerne la fonction relative aux nominations. Ces modèles permettraient à la CFP :

- a) d'exercer une influence directe sur les délibérations du Cabinet relatives au recrutement et à la composition des membres de la Fonction publique;
- b) de participer de façon plus directe aux questions administratives relatives à l'efficacité, à l'efficience et à la souplesse de la Fonction publique, ainsi qu'à la sensibilité de l'organisme aux besoins des employés
- c) harmoniser plus étroitement ses efforts et activités avec ceux du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Grâce à ce modèle de ministère de la Fonction publique, un seul ministre serait

responsable de tous les aspects des politiques de gestion du personnel (le président du Conseil du Trésor), sans qu'il soit nécessaire de scinder les organisations existantes. En outre, ce modèle n'entraînerait pas la création d'un autre organisme central.

L'acceptation de ce modèle par le public dépendrait dans une grande mesure de la nature et de l'importance de l'indépendance accordée aux commissaires et de leur reddition de comptes au Parlement. Il est peu probable que ce dernier et les syndicats accepteraient une moins grande indépendance des commissaires. En effet, un lien plus solide avec le Parlement pourrait être une condition préalable à l'acceptation de ce modèle.

Conclusion

L'analyse ci-dessus ne démontre, à notre avis, aucun avantage suffisamment important, en matière d'efficacité ou d'efficience, pour compenser les coûts et les délais que supposeraient des réaménagements structurels. Au chapitre de la reddition de comptes, on observerait probablement une perte considérable si deux organismes devaient partager la responsabilité des nominations (p. ex., nominations initiales relevant de la CFP, et nominations subséquentes relevant d'un ministère de la Fonction publique).

À moins qu'il ne devienne évident que seul le changement structurel peut engendrer un contrôle plus important et une plus grande reddition de comptes, nous sommes d'avis que nous devrions consacrer notre temps et notre énergie à améliorer l'efficacité des organisations et de l'appareil actuels.

Annexe C : Fonction publique et intérêt public

En plus de l'annexe B, la CFP a également présenté un mémoire au Comité d'Avignon, qui a par la suite été publié sous le titre *Public Service and Public Interest*. Dans ce mémoire, la CFP prenait position contre le concept d'un ministère de la Fonction publique. Voici quelques extraits pertinents de ce mémoire.

Le concept d'un ministère de la Fonction publique

Cela nous amène à la question suivante : serait-il avantageux de regrouper les fonctions centrales relatives au personnel de la fonction publique dans un organisme relevant d'un ministre (ou d'un comité du Cabinet statutaire comme le Conseil du Trésor. Les adeptes d'un tel regroupement structurel parlent souvent de l'établissement d'un ministère de la Fonction publique, doublé du transfert des tribunaux administratifs de la Commission de la Fonction publique à un autre organisme parlementaire comme la CRTFP.

Il s'agit d'une option organisationnelle que certains peuvent trouver attrayante, principalement en raison de la symétrie que suppose le regroupement de toutes les questions relatives au personnel dans un seul organisme. Cet attrait serait certainement accentué si l'ensemble des négociations collectives englobait des questions relatives aux politiques et aux méthodes de sélection, puisqu'il ne serait absolument pas approprié pour un organisme parlementaire comme la Commission de participer aux négociations. Cependant, les restructurations organisationnelles majeures, même si elles permettent souvent de résoudre certains problèmes, ont tendance à en créer d'autres; il est essentiel de déterminer si les problèmes qui ont été réglés sont, tout compte fait, plus importants que ceux qui ont été générés. Voici quelques-uns des facteurs qui devraient être examinés :

Dans sa forme actuelle, la Commission, un organisme politiquement indépendant, doit rendre compte au Parlement au chapitre des politiques et méthodes de dotation, certaines de ses décisions pouvant être révisées par les tribunaux. Avant d'envisager un changement fondamental comme celui de transférer la responsabilité des politiques et méthodes de dotation d'un organisme politiquement indépendant à un ministère gouvernemental dirigé par un ministre relevant du Cabinet, ne devrait-on pas analyser toutes les répercussions possibles qu'aura la fin d'un système établi il y a 70 ans et qui a depuis fait ses preuves en ce qui concerne la non-politisation des décisions de sélection?

Depuis toujours, la Commission est chargée de protéger la fonction publique contre l'intervention des politiciens dans le processus de sélection. Si on faisait plutôt confiance principalement à la vigilance et au pouvoir des associations d'employés, à qui, ou à quel processus, les 20 000 fonctionnaires exclus et plus feraient-ils confiance? Nous croyons, comme nos prédécesseurs, que les nominations de cadres supérieurs risquent davantage de faire l'objet d'une intervention politique, en partie parce que les ministres ont un plus grand nombre de relations avec ces employés à ces échelons, et en partie parce que ces

employés ont moins tendance à utiliser les moyens qui leur sont offerts pour demander réparation. Voilà une des principales raisons pour lesquelles la Commission n'a jamais délégué les nominations des cadres supérieurs.

L'établissement d'un ministère de la Fonction publique aurait-il pour effet d'affaiblir l'influence centrale qui est exercée sur la gestion du personnel? Par exemple :

- les fonctions relatives au personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor sont intimement liées aux fonctions budgétaires. La préparation de ces fonctions réduirait-elle l'incidence des premières sur les secondes ou l'incidence des premières sur les ministères, étant donné qu'elles ne seraient plus liées au pouvoir de fait du Secrétariat en matière budgétaire?
- les fonctions relatives au personnel de la Commission font partie du mandat accordé directement par le Parlement à la Commission et reflètent l'autonomie de cette dernière par rapport aux ministres.

Il est à noter que l'expérience du ministre de la Fonction publique du Royaume-Uni, logé dans un établissement complètement distinct de celui où sont assumées les responsabilités budgétaires, ne semble pas se révéler une expérience entièrement fructueuse.

Dans le cas contraire, les fonctions en matière de personnel seraient-elles renforcées par les éléments du processus relatifs aux négociations, à l'arbitrage et aux tribunaux? Dans l'affirmative, la gestion du personnel de la Fonction publique fédérale deviendrait-elle plus rigide et légaliste? La situation actuelle aux États-Unis illustre à quel point la gestion du personnel peut devenir rigide et légaliste. Une telle situation n'est pas dans l'intérêt public, puisqu'elle réduirait sans aucun doute l'efficacité et l'efficacé de la Fonction publique.

Un ministère de la Fonction publique serait-il responsable du recrutement initial? Dans l'affirmative, ce rôle correspondrait-il à l'intérêt public ou serait-il sujet à une manipulation indésirable? Afin d'éliminer la deuxième possibilité, la province de Québec a créé un organisme distinct responsable du recrutement initial. Cela soulève la question suivante : est-il efficace et efficace de maintenir deux organismes responsables du recrutement, particulièrement lorsque les questions de recrutement externe ou de nomination interne font partie de la décision globale (comment doit-on combler un poste vacant)? La division des responsabilités entre les deux organismes entraînerait-elle une plus grande incohérence des critères de sélection? Comment pourrait-on régler ce problème?

Points de vue de la CFP

Ce genre de question doit être examiné attentivement. Si on peut prouver que la restructuration offre d'énormes avantages, on devrait bien entendu l'effectuer. Si, par

contre, les inconvénients sont plus importants, on ne devrait absolument pas la recommander. Si le rapport avantage-inconvénients n'est pas clair, nous croyons que, avant de recommander d'importants changements structurels, on devrait également soupeser les coûts engendrés par les changements, non seulement en matière de dollars, mais également au chapitre de l'impact perturbateur de ces modifications à mesure qu'on établit de nouvelles structures et que les fonctionnaires et autres employés s'y adaptent. On doit admettre que de nombreux fonctionnaires et députés ne se sont toujours pas adaptés au changement effectué à la suite de l'adoption de la loi de 1967, et ils ont dû demander l'aide de la Commission à propos de questions qui relèvent carrément du Conseil du Trésor.

Nous espérons que les exemples précités illustrent combien divers types de questions peuvent être analysées dans le contexte de l'intérêt public et, plus particulièrement, des principes considérés comme d'intérêt public. Nous tenons à souligner avec emphase que nous ne sommes pas contre des changements substantiels de la *LEFP*, à condition que ces changements permettent d'obtenir un équilibre raisonnable en ce qui concerne les cinq principes. En fait, nous reconnaissons ouvertement que les dispositions de la *LEFP* actuelle et les méthodes de recrutement qui en découlent laissent beaucoup à désirer, et que, en nous fondant sur les travaux de nos prédécesseurs, nous avons, au cours des deux dernières années, pris des mesures sur un certain nombre de fronts :

La préparation d'un certain nombre de modifications particulières de la *LEFP*, notamment :

- une distinction plus nette entre les trois types de mutation : mutation obligatoire, mutation volontaire et mutation relative à un groupe de postes dont les exigences sont identiques;
- l'autorisation de deux nouveaux types de nomination : nomination d'une nature temporaire touchant les employés qui n'ont ni le statut ni le privilège des fonctionnaires, et nomination à un niveau inférieur;
- protection de la sécurité d'emploi des employés possédant de longs états de service, qui occupaient un poste obtenu à la suite d'un concours et qui sont renvoyés en cours de période probatoire.

Malheureusement, le gouvernement n'a pu déposer ces modifications avant la législature en raison d'autres lois prioritaires.

En ce qui concerne les modifications du règlement 7.2 proposées récemment, qui ont trait à la nomination d'un employé sans qu'il y ait eu concours, la Commission prend des mesures pour modifier la formulation de ce règlement afin de préciser davantage à quel moment on peut y avoir recours. Par ailleurs, la Commission a déjà repris le pouvoir de procéder à des nominations en vertu du règlement 7.2 dans les cas où le pouvoir

discrétionnaire du titulaire du poste est considérable.

Le contrôle amélioré de la délégation grâce à l'établissement d'une Direction de la vérification distincte et à la mise en oeuvre d'une nouvelle méthode de vérification et d'examen de la dotation, qui se révélera, à notre avis, le programme de vérification et d'examen de la dotation le plus approfondi et le mieux pensé qui soit.

Des efforts pour améliorer la qualité de la gestion grâce à des moyens comme des cours permanents de perfectionnement et de formation en gestion, ainsi que l'utilisation des évaluations dans le processus de sélection.

Des mesures visant à rationaliser le processus de dotation, comme la formation, par la Commission, d'un service de mutation volontaire interministériel offert à tous les employés à temps plein qui ont été nommés pour une période indéterminée, ainsi que la mise en oeuvre de nouvelles directives précises et d'un format de présentation des affiches des concours qui ont lieu au sein de la fonction publique (l'affiche d'une page).

Parmi les autres mesures importantes en cours d'élaboration concernant le processus de dotation, mentionnons les changements du PERMATRI et la mise en oeuvre d'un système automatisé de diffusion des avis (SADA) qui permettra de diffuser les affiches et les avis d'appel.

En ce qui concerne le PERMATRI, en vigueur le 1^{er} juin 1978, on a l'intention d'avoir recours à ce système durant les concours et d'imposer son utilisation pour tous les postes à combler au niveau PM-6 ou à un niveau équivalent et supérieur. L'utilisation du système demeurera volontaire pour les postes de niveau PM-5 ou de niveau équivalent, et on permettra aux personnes d'inclure elles-mêmes des renseignements personnels sommaires en plus des données normalisées. En éliminant le PERMATRI dans des cas des nominations à des niveaux inférieurs à PM-6, on devra compter davantage sur les affiches en tant que processus de sélection clé.

Le SADA, un avatar naturel de l'affiche d'une page, permettra la transmission électronique par télécopieur des postes vacants et des exigences à vingt bureaux de tout le pays, ce qui permettra de réduire le délai de dotation. On pourra l'utiliser durant tous les concours par affichage, y compris les concours nationaux interministériels et les concours nationaux ministériels. Sa mise en oeuvre est prévue pour cet automne.

Conclusions

En conclusion, nous aimerions insister sur deux points. Premièrement, les meilleurs systèmes de dotation et les meilleures décisions en matière de sélection ne pourront jamais

convaincre tout le monde que les bonnes personnes sont nommées à un poste. Nombre de ceux qui seront en désaccord auront tendance à se consoler en croyant fermement au népotisme politique et bureaucratique. La fonction publique fédérale est néanmoins l'une des fonctions publiques les plus transparentes à cet égard, grâce à des mesures de protection et à des recours substantiels, les politiciens se comportant presque tous sans exception d'une manière impeccablement neutre et résistant à la tentation de céder aux pressions relatives à la nomination ou à la promotion de certaines personnes qui relèvent de la LEFP. De même, nous sommes convaincus que la grande majorité des gestionnaires de la fonction publique sont honnêtes et motivés à fournir un rendement élevé, et que la plupart des actes ou omission indésirables qu'on a pu constater résultent de la faiblesse des systèmes et du fait qu'on n'a pas su préparer adéquatement les employés à assumer leurs fonctions de gestion et à les rendre suffisamment responsables de leur rendement dans ce domaine. Il est ironique de constater que, à cette période de l'histoire, peu de fonctions publiques peuvent faire l'objet d'attaques plus virulentes et d'accusations généralisées à propos des motifs qui sous-tendent les mesures des gestionnaires.

Deuxièmement, nous croyons que le traitement équitable des fonctionnaires et la mise en oeuvre d'un bon environnement de travail dépendent principalement du calibre des gestionnaires qui les supervisent. Si les gestionnaires ne comprennent pas les politiques et méthodes de gestion du personnel et qu'ils ne s'engagent pas à les respecter, les efforts d'une armée d'agents du personnel seront limités. Et le fait d'augmenter sans cesse le volume et la rigidité des règlements ou des dispositions légales ne constitue pas seulement une politique du désespoir -- c'est un moyen qui ne fonctionnerait tout simplement pas. On ne peut éliminer l'abus ou la mauvaise utilisation des règlements les plus perfectionnés qui s'appliquent à la gestion d'un groupe hétérogène de 283 000 personnes; en fait, plutôt que d'éliminer des injustices, on ne ferait probablement qu'en créer davantage. Par conséquent, nombre de nos propositions auront pour objectif de s'assurer que la grande majorité des employés de gestion ont une connaissance approfondie et une compréhension de la gestion du personnel, ainsi que des compétences éprouvées à cet égard.

(Source : Public Service and Public Interest, 1978 : 17-18)

Annexe D : Commission Lambert sur les ministères parlementaires

Dans son rapport, la Commission Lambert a tenté de faire entrer tous les ministères gouvernementaux et organismes de la Couronne actuels dans une structure de classification (p. ex., ministères proprement dits, ministères particuliers, sociétés d'État). La Commission Lambert considérait la CFP comme un ministère parlementaire. Vous trouverez ci-dessous la section du rapport de la Commission Lambert qui souligne les critères des ministères parlementaires.

C. Ministères parlementaires

Critères :

- a) Établis par une loi du Parlement
- b) Rendent compte au ministre, au Premier ministre ou au président de la Chambre
- c) Soins et gestion attribués à un président, un chef, un directeur, etc.
- d) A été désigné comme un ministère en vertu de : (1) *La Loi sur la gestion des finances publiques*, (2) *la Loi sur l'emploi dans la fonction publique*
- e) (1) Les nominations et (2) démissions doivent être confirmées par une résolution conjointe des deux Chambres

Ministère parlementaire	Portefeuille	Classification actuelle	Critères NON respectés présentement
Vérificateur général	Finances	Direction générale	d)(2); e)(1)
Commission canadienne des droits de la personne	Justice	Direction générale	
Directeur général des élections	Président du Conseil privé	Direction générale	
Commissaire aux langues officielles	Premier ministre	Direction générale	
Commission de la fonction publique	Secrétaire d'État	Direction générale	e)(1)
	Secrétaire d'État	Direction générale	d)(2)
Commissaire à la représentation			

(Source : Commission Lambert, 1979 : 432-433)

Bibliographie

- Arseneault, Gaston, J. David Lee et Beverly Whitelaw. 1994. *The Mandate of the Public Service Commission and the Law*. (Document de travail)
- Arseneault, Gaston, Hélène Laurendeau et Beverly Whitelaw. 1993. *The Public Service Employment Act and Proposed Regulations as Amended by the Public Service Reform Act*. (Document utilis e dans le cours du ministère de la Justice)
- Barnes, L.W.C.S.. 1975. *The Personnel Function in the Public Service of Canada*. Article. Industrial Relations Centre, Queen's University.
- Bélanger, Jean-Daniel, Gaston Arseneault et Lorna St-Louis. 1997. *Legislation, Regulations and Policy: Legal and Policy Considerations*. ( ebauche) Services juridiques, CFP.
- Canada. 1883. *Acts of Parliament, Rules and Regulations and Orders in Council Governing the Civil Service of Canada*. Ottawa: MacLean, Roger & Co.
- . 1921. *Actes du Parlement de la puissance du Canada*. Vol. I. 11-12 George V. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1922. *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*. Première session. 14 e Parlement. 12-13 George. Volume CLI. (1922 Volume I.) Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1924. *Actes du Parlement de la puissance du Canada*. Vol. I. 14-15 George V. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1932. *Actes du Parlement de la puissance du Canada*. Part. I. 22-23 George V. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1951. *Lois du Parlement du Canada*. Part I. 14-16 George VI. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1990. *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique*. Ottawa : Approvisionnement et Services.
- Commission du Service civil (Parlement). 1869. *Premier rapport*. Ottawa : Hunter, Rose et compagnie.
- . 1869. *Deuxième rapport*. Ottawa: Hunter, Rose et compagnie.
- . 1870. *Rapport définitif*. Ottawa : I.B. Taylor.
- Commission du Service civil du Canada. 1919. *Dixième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année prenant fin le 31 août 1918*. 9 George V. Document de la session n o 31- 1919. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1922. *Treizi eme rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1921*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1923. *Quatorzième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1922*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1926. *Dix-septième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1925*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1930. *Vingt et unième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1929*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1934. *Vingt-cinquième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1933*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1936. *Vingt-septième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1935*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- . 1939. *Trentième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1938*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

- , 1941. *Trente-deuxième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1940*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- , 1945. *Trente-sixième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1944*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- , 1947. *Trente-huitième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1946*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- , 1955. *Quarante-sixième rapport annuel de la Commission du Service civil du Canada pour l'année 1954*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- , 1959. *Administration du personnel dans le service public (Rapport Heeney) : revue de la législation régissant le service civil*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Cole, Taylor. 1949. *The Canadian Bureaucracy: A Study of Canadian Civil Servants and other Public Employees 1939-1947*. Durham, N.C.: Duke U.P.
- Commission to Enquire into All Matters Connected with or Affecting the Administration of the Various Departments of the Government and the Conduct of Public Business Therein (Public Service Commission). 1913. *Report of the Commissioners*. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- Dawson, Robert MacGregor. 1929. *The civil service of Canada*. London: Oxford U.P.; Humphrey Milford.
- Ducharme, Jean-Charles, et Mylène Bouzigon. 1995. *Labour and Employment Law: Background Material*. Centre canadien de gestion.
- Foran, William. 1915. *Address on the Operation of the Canadian Civil Service Act*. (Prononcée par M. William Foran, secrétaire de la Commission du Service civil du Canada, dans le cadre de la Convention of the National Assembly of Civil Service Commissions, tenue à Los Angeles, en Californie, le 16 juin 1915.) Ottawa : Imprimerie du gouvernement canadien.
- Granatstein, J. L. 1982. *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*. Toronto : Oxford U.P.
- Gordon, Walter L. 1977. *A Political Memoir*. Toronto : McClelland and Stewart Limited.
- Hodgetts, J.E. 1973. *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*. (Chapter 12). Toronto : University of Toronto Press.
- Hodgetts, J. E., et al. 1972. *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*. (Collection Administration publique du Canada) Montréal; London : McGill-Queen's U.P.
- Kernaghan, Kenneth, et David Siegel. 1991. *Public Administration in Canada: A Text*. Deuxième édition. Scarborough : Nelson Canada.
- Manion, J.L.. 1991. *La fonction publique de carrière au Canada : Réflexions et prédictions*, dans la Revue internationale des sciences administratives, vol. 57, p. 413 à 425.
- Murray, Sir George. 1912. *Report on the Organization of the Public Service of Canada*. 3 George V. Document de la session n° 57a-1913. Ottawa : Imprimeur du Roi.
- National Liberal Committee. 1921. *Waste and Extravagance in Appointments, Demobilization, Police and Useless Undertakings*. (Publication n° 13.) Ottawa : National Liberal Committee.
- Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Commission de la fonction publique. 1977. *L'imputabilité et la Commission de la fonction publique : mémoire présenté à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*. Ottawa. (Rapport confidentiel. Le 28 novembre 1977.)

-----, 1978. *Fonction publique et intérêt public*. Ottawa : Approfondissements et Services.

-----, 1989. *Évaluation de la fonction Appel de la Commission de la fonction publique*. Canada. Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public. 1946. *Délibérations : Rapport officiel*. (Commission Gordon.) Copie dactylographiée pour Sir Thomas Gardiner.

-----, 1946. *Rapport*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. 1979. *Rapport final*. (Commission Lambert.) Ottawa : Approvisionnement et Services.

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. 1962. *Rapport. Vol. 1. La gestion de la fonction publique*. (Rapport Glassco, 1960-1962.) Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Royal Commission on Technical and Professional Services. 1930. *Report*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Royal Commission on the Civil Service. 1908. *Report of the Commissioners*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Select Committee Appointed to Inquire into the Present Condition of the Civil Service. 1877. *Report*. Ottawa : MacLean, Roger & Co.

Comité spécial d'enquête de la Chambre des communes sur le service civil et la Loi du service civil. 1932. *Délibérations*. Du 15 mars 1932 au 10 mai 1932. 22-23 Geo. V. 3^e session du dix-septième Parlement du Canada.

Comité spécial d'enquête de la Chambre des communes sur la Loi du service civil. 1934. *Procès-verbaux et témoignages*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Comité spécial du Sénat sur le service civil. 1924. *Rapport*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Comité spécial nommé pour s'enquérir de l'administration du chapitre 12, 8-9 George V, une loi concernant le Service civil du Canada. 1923. *Procès-verbaux*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Comité spécial d'enquête sur le fonctionnement du personnel du service civil intérieur. 1919. *Procès-verbaux et témoignages*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Comité spécial sur le projet de loi 122, une loi pour modifier la Loi concernant le Service civil, 1918. 1921. *Procès-verbaux et témoignages*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Comité spécial sur l'administration de la Loi concernant le Service civil. 1938. *Procès-verbaux et témoignages*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

-----, 1939. *Procès-verbaux et témoignages*. Ottawa : Imprimeur du Roi.

Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite. 1979. *Rapport*. (Comité D'Avignon.) Ottawa : Approvisionnement et Services.

Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes des relations employeur-employés dans la Fonction publique. 1976. *Procès-verbaux et témoignages*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Comité permanent des comptes publics. 1951. *Procès-verbaux et témoignages*.

Young, Arthur, & Company. 1919. *Report of Transmission to Accompany the Classification of the Civil Service of Canada*. Ottawa : Imprimeur du Roi.