



**COMITÉ CONSULTATIF SUR LA FONCTION  
PUBLIQUE NOMMÉ PAR LE  
PREMIER MINISTRE**

**SEPTIÈME RAPPORT AU PREMIER MINISTRE**

**LA MODERNISATION DU MODÈLE D'EMPLOI**

**MARS 2013**

---

**Canada**

## MESSAGE DES COPRÉSIDENTS

---

Nous sommes heureux de vous présenter, Monsieur le Premier ministre, le septième rapport annuel du Comité consultatif sur la fonction publique.

Un constat ressort de l'année écoulée : la fonction publique du Canada se trouve à un tournant de son histoire. Le gouvernement vient de connaître une importante réduction de ses effectifs. Les gestionnaires et les employés savent que leur travail change de forme et d'orientation; ils veulent faire partie d'une institution adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle.

Dans le présent rapport, nous présentons nos réflexions et nos conseils sur la manière dont le modèle d'emploi de la fonction publique évolue et devra continuer d'évoluer pour répondre aux besoins futurs des Canadiens.

Notre travail de cette année nous a menés à trois grandes conclusions et recommandations connexes :

- 1. La modernisation du modèle d'emploi est le principal défi que doit relever la fonction publique à l'heure actuelle.*
- 2. Il faut s'y consacrer avec une attention soutenue et un sentiment d'urgence.*
- 3. La mobilisation des employés est essentielle. Si les fonctionnaires savent dans quelle voie s'engage leur institution, ils emboîteront volontiers le pas.*

Cette année, nous soulignons avec tristesse le décès d'un membre estimé de notre comité, M. John MacNaughton, et le départ pour motifs personnels de M. Tony Comper. Leur discernement et leur volonté d'améliorer le fonctionnement interne du gouvernement nous manqueront grandement.

Comme toujours, Monsieur le Premier ministre, nous sommes reconnaissants du temps que vous consacrez au Comité et de l'ouverture dont vous avez fait preuve à l'égard de nos idées et de nos recommandations.

L'honorable Paul M. Tellier    L'honorable David Emerson

## Table des matières

<b>PARTIE I : LA FONCTION PUBLIQUE EN 2012.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE II : POURQUOI 2013 EST UNE ANNÉE IMPORTANTE .....</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE III : OBSERVATIONS.....</b>	<b>5</b>
Prestation de services .....	5
Innovation et risque .....	7
Nouveau modèle d'emploi .....	7
<b>PARTIE IV : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>9</b>
1. La modernisation du modèle d'emploi est le principal défi que doit relever la fonction publique à l'heure actuelle. ....	9
2. Il faut consacrer une attention soutenue et un sentiment d'urgence à moderniser le modèle d'emploi. ....	10
3. La mobilisation des employés est essentielle. ....	11
<b>PARTIE V : LA SUITE DES CHOSES .....</b>	<b>11</b>
<b>ANNEXE : MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA FONCTION PUBLIQUE           NOMMÉ PAR LE PREMIER MINISTRE.....</b>	<b>15</b>

## **PARTIE I : LA FONCTION PUBLIQUE EN 2012**

Voici le septième rapport du Comité depuis le début de ses travaux en 2006. L'an dernier, nous avons commenté les importantes réductions touchant les budgets et les effectifs dans l'ensemble du gouvernement. D'autres réductions d'envergure ont été annoncées dans le budget de février 2012.

Ces changements ont été mis en œuvre avec une dextérité remarquable. On a réduit de près de 17 000 le nombre de postes, de même que les ressources connexes. Les employés directement touchés par les compressions ont été traités de façon équitable. Cette transition en douceur est tributaire d'une bonne planification, de politiques modernes de gestion du personnel et de communications efficaces entre les gestionnaires et les employés touchés.

Le gouvernement continue de concentrer ses efforts sur l'élimination du déficit, sur l'emploi et la croissance, ainsi que sur des priorités bien précises dans la sphère sociale. Ces objectifs sont clairs au sein du gouvernement et, nous le croyons, au sein de la population canadienne. La fonction publique a un rôle important à jouer dans la réalisation de ce programme.

La fonction publique du Canada s'emploie depuis un certain temps à se remodeler afin de répondre aux défis de l'économie et de la société de l'information. Dans ses rapports précédents, le Comité a décrit une multitude d'initiatives de transformation visant à faciliter ce processus de changement institutionnel.

Certaines des mesures prises aujourd'hui sont évidentes aux yeux des Canadiens — la mise en œuvre de la prestation de services électroniques et l'élimination des exigences superflues en matière de rapports pour les bénéficiaires de subventions et de

contributions, par exemple. Des effets tangibles pour les Canadiens en résulteront.

D'autres changements, pourtant très importants pour le gouvernement, passent presque inaperçus auprès de la population générale. Donnons ici en exemple la création de Services partagés Canada. L'organisme est maintenant opérationnel et commence à produire des économies et des gains de rendement grâce à la mise sur pied d'une infrastructure d'information commune facilitant l'administration du gouvernement. En outre, il existe de nombreuses initiatives visant à regrouper d'autres services internes au moyen de plateformes partagées. Voilà qui montre bien que le changement est réel.

Cette quête d'une fonction publique plus moderne et plus souple découle en partie des changements rapides qui s'opèrent au pays et partout dans le monde. Et comme nous l'avons vu ces derniers mois, ces changements sont difficiles à prévoir.

Qui aurait pensé l'an dernier que notre pays si riche en ressources naturelles se heurterait à l'approvisionnement énergétique concurrentiel des gaz de schiste et de nouvelles sources de pétrole aux États-Unis? Qui aurait imaginé que les pipelines occuperaient une place si importante à l'ordre du jour national et international? Ou qu'ils figureraient non seulement parmi les priorités de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, mais aussi du Québec et du Nouveau-Brunswick?

D'une manière ou d'une autre, les Canadiens seront confrontés à ces nouveaux enjeux souvent difficiles. Dans presque tous les cas, le gouvernement fédéral devra jouer un rôle constructif et faire preuve d'imagination. Les ministres ne pourront pas relever ces défis sans l'aide d'une fonction publique qualifiée, bien informée et souple. Aujourd'hui autant que jamais, la fonction publique du

Canada a une contribution essentielle à apporter à l'intérêt national.

Au fil de nos réunions et de nos conversations, nous pouvons affirmer que nous avons abordé pratiquement toutes les questions que nous nous étions engagés à examiner dans le rapport de l'an dernier :

- À chacune de nos rencontres, nous avons fait le point sur la mise en œuvre du plan d'action pour la réduction du déficit du gouvernement.
- Nous avons discuté avec le greffier, des administrateurs généraux et des cadres hiérarchiques des occasions de normaliser et de regrouper les processus et les systèmes opérationnels.
- Nous avons suivi l'évolution de grandes initiatives, comme Services partagés Canada et le projet de modernisation des services de paye, ainsi que de la transformation générale et du renouvellement de la fonction publique.
- Nous avons parlé avec les administrateurs généraux et les cadres hiérarchiques de leurs préoccupations (et des nôtres) concernant le fardeau excessif de la surveillance — trop de chiens de garde; trop de rapports à présenter; trop peu de place pour l'innovation et la prise responsable de risques.
- Un thème était omniprésent dans nos discussions : la recherche de façons de munir l'effectif des technologies et des outils – ainsi que des mandats – nécessaires pour produire les résultats auxquels les ministres et les Canadiens s'attendent.

Dans notre dernier rapport, notre principal engagement était de formuler des conseils et des recommandations quant à notre

vision de la fonction publique de demain et à la manière d'assurer son succès continu. Ce sujet est une préoccupation de longue date du Comité et constitue le thème principal de ce rapport.

## **PARTIE II : POURQUOI 2013 EST UNE ANNÉE IMPORTANTE**

En 2013, la fonction publique sortira de trois ans de restrictions salariales prescrites par la loi et entrera dans un nouveau cycle de négociations collectives. Il s'agira d'une importante occasion pour les parties patronale et syndicale de penser au modèle d'emploi qu'ils veulent mettre sur pied pour l'avenir de la fonction publique.

Le modèle d'emploi de la fonction publique est désuet sur tous les plans : gestion du rendement, classification, relations de travail, et rémunération globale. Il est dans l'intérêt des deux parties de l'améliorer.

Les deux parties savent que la nature du travail se transforme à l'échelle de l'économie moderne. Lors des négociations précédentes, elles ont réussi à résoudre des problèmes épineux, par exemple l'encaissement de l'indemnité de départ. En outre, elles ont toutes deux à cœur le maintien de bons emplois qui permettent aux fonctionnaires de tous les niveaux de faire valoir leurs compétences et leur imagination. Au cours des 18 prochains mois, alors qu'elles négocieront les conventions collectives, le défi qui se posera aux parties sera de se concentrer sur le milieu de travail de demain ainsi que sur les besoins et les attentes d'une main-d'œuvre qui change de façon spectaculaire.

Aujourd'hui, les fonctionnaires sont plus instruits, plus familiers avec la participation électronique, tant à la fonction publique qu'à l'extérieur, et plus exigeants à l'égard de leurs gestionnaires. Ils veulent utiliser les nouvelles technologies pour mieux servir les Canadiens. De plus en plus, ils désirent entretenir avec leur



employeur une relation moderne leur offrant une possibilité accrue de mettre leurs talents au service du Canada.

La question que nous devons tous nous poser est la suivante : à quoi ressemblera le nouveau modèle d'emploi et comment parviendrons-nous à le mettre en place? En réponse à cette question, nous avons quelques idées.

### **PARTIE III : OBSERVATIONS**

Cette année, nous avons entrepris notre travail avec l'intention de nous concentrer sur quelques points où nous pouvions intervenir tôt dans le processus et améliorer la suite des choses. Trois grands thèmes sont ressortis :

- *la prestation de services, y compris les nouvelles applications de la technologie;*
- *l'innovation et le risque;*
- *l'adoption d'un nouveau modèle d'emploi.*

#### **Prestation de services**

Au cours de la dernière année, nous avons rencontré des gestionnaires de première ligne provenant de grandes organisations de prestation de services. Peu importe les particularités de leur emploi, ils veulent tous trouver de nouvelles solutions et avoir un meilleur accès à la technologie mobile. Ils sont tous préoccupés par les lourdeurs administratives et les obstacles à l'innovation. Enfin, ils ont tous le désir de prendre davantage de risques de manière responsable.

Les sous-ministres de plus grandes organisations de prestation de services nous ont transmis les mêmes messages. Ce qui est ressorti de toutes ces conversations, c'est la nécessité d'aller de

l'avant au lieu de protéger le statu quo. L'enthousiasme à l'égard du changement constructif était évident dans tous les cas.

Nous avons également conclu de nos rencontres que les Canadiens veulent interagir avec le gouvernement par services électroniques, comme dans les autres sphères de leur vie. Aujourd'hui, cela signifie non seulement des services offerts par voie électronique, mais aussi au moyen de plateformes mobiles. La fonction publique doit suivre le rythme. Un gouvernement à l'ère analogique ne sera pas en mesure de bien servir une population étant passée au numérique.

La technologie moderne permet de grandement améliorer les services tout en réduisant les coûts. Cela nécessitera des investissements réfléchis, la volonté de prendre des risques raisonnables, et une capacité solide de gérer des projets complexes et délicats. Le secteur privé pourrait bien constituer la meilleure solution pour acquérir l'expertise nécessaire et pour offrir certains services en toute souplesse.

Ces dernières années, le Comité a joué un rôle actif dans la mise en œuvre de nouveaux systèmes, comme la modernisation de la paye, et de nouvelles initiatives, comme Services partagés Canada. Dans nos rapports précédents, nous avons souligné l'importance de bien planifier les grands projets de technologie et de faire preuve de rigueur dans leur mise en œuvre. Nos discussions nous ont rappelé que chaque dollar investi dans les technologies n'équivaut pas nécessairement à un dollar en économies : il faut parfois investir simplement pour continuer de répondre aux besoins et aux attentes des Canadiens.

## **Innovation et risque**

Les mesures de contrôle ont leur place, pourvu qu'elles soient adéquates. Dans la fonction publique d'aujourd'hui, le changement constructif est freiné d'abord et avant tout par des mesures de contrôle excessives, par de lourdes exigences en matière de rapport et par la limitation des pouvoirs. Tout cela empêche les gestionnaires de mettre l'accent sur l'excellence et de faire preuve d'innovation dans leur travail.

Les fonctionnaires doivent être habilités à prendre des risques de manière responsable. Pour innover, il faut mettre à l'essai de nouvelles approches sans toujours arriver aux fins escomptées. Pour que le gouvernement obtienne les résultats voulus de la fonction publique du XXI<sup>e</sup> siècle, les administrateurs généraux, les gestionnaires et les employés doivent se sentir à l'aise d'innover afin de mieux faire leur travail et de réaliser des gains de rendement.

En disant qu'il faut en faire plus, nous ne voulons pas réduire l'importance de ce qui a déjà été accompli. Les rapports de renouvellement des ministères font état de centaines de solutions mises en œuvre par des fonctionnaires de tous les niveaux pour mieux servir les Canadiens. Nous saluons ces efforts et nous encourageons le gouvernement à nourrir un esprit d'innovation et de prise de risques responsable à l'échelle de la fonction publique.

## **Nouveau modèle d'emploi**

Les ministères et les organismes viennent d'effectuer avec succès une importante réduction de leurs effectifs. Le temps est maintenant venu de mettre sur pied l'effectif et le milieu de travail de demain.

L'ancien modèle industriel de relations de travail du gouvernement visait des tâches répétitives et uniformisées qui

sont en grande partie disparues de la fonction publique. Aujourd'hui, la plupart des nouveaux fonctionnaires détiennent un diplôme collégial ou universitaire et tous les employés s'attendent à être traités comme des professionnels créatifs et responsables.

Les attentes des gestionnaires et des employés ont changé depuis 50 ans, tout comme celles des Canadiens.

Les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement soit aussi efficace et souple que les meilleures entreprises du secteur privé. Ils veulent naturellement que le gouvernement soit à la fois plus efficace et offre de meilleurs services (et de plus en plus, des *services électroniques*). Le défi des cadres supérieurs consiste à répondre à ces attentes tout en protégeant les valeurs et le professionnalisme qui ont toujours caractérisé la fonction publique du Canada.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, pour offrir des programmes et des services économiques et de grande qualité, le gouvernement doit se doter d'un nouveau modèle d'emploi dans lequel :

- la gestion est axée sur un rendement élevé à tous les niveaux;
- la rémunération globale est équitable et alignée sur celle du secteur privé;
- les employés sont équipés de la technologie nécessaire pour travailler efficacement;
- les employés sont traités comme des professionnels responsables qui sont redevables de leur rendement, et les gestionnaires bénéficient des pouvoirs et de la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour bien servir les Canadiens.

## **PARTIE IV : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

L'adoption d'un nouveau modèle d'emploi n'est pas tant un choix qu'une nécessité. Quel que soit le modèle qu'elle adoptera, la fonction publique de demain devra tenir compte du fait que le monde a radicalement changé et que les gens ne travaillent et ne communiquent plus de la même façon qu'ils le faisaient il y a seulement 20 ans. La fonction publique n'a pas seulement l'occasion, mais l'obligation de moderniser son modèle d'emploi pour répondre aux besoins du Canada en fonction des réalités du XXI<sup>e</sup> siècle.

On trouvera ci-dessous les recommandations issues de nos travaux au cours de la dernière année, du dialogue engagé avec les fonctionnaires et des discussions menées au sein du Comité.

### **1. La modernisation du modèle d'emploi est le principal défi que doit relever la fonction publique à l'heure actuelle.**

Cette tâche devrait être l'objectif premier du renouvellement de la fonction publique.

En outre, et peut-être est-ce le plus important, la fonction publique doit s'outiller pour gérer l'optimisation du rendement de l'effectif. Il s'agit là d'un élément essentiel pour accroître la productivité et l'efficacité de la fonction publique.

Les relations de travail représentent un autre volet important. Au sein de l'administration publique, l'établissement d'une relation constructive et respectueuse entre la direction et les employés est aujourd'hui entravé par des mécanismes de consultation et de recours complexes qui ralentissent trop la résolution de problèmes et qui, par le fait même, ne servent ni les intérêts supérieurs des employés ni ceux du public. Des changements s'imposent.

Il faut aussi modifier le système actuel de gestion de l'incapacité et de l'absentéisme. En effet, il s'agit là aussi d'un système complexe et coûteux qui est sans commune mesure avec les pratiques dans d'autres secteurs de l'économie et qui n'offre pas des conditions équitables pour tous les employés. Ces pratiques sont également à revoir.

Des efforts continus sont requis pour évaluer et comparer la rémunération totale. Le but devrait être le suivant : un effectif moderne, productif et motivé dont le rendement est efficacement géré, et dont la rémunération et les avantages sociaux sont alignés sur ceux de leurs homologues du secteur privé.

## **2. Il faut consacrer une attention soutenue et un sentiment d'urgence à moderniser le modèle d'emploi.**

La réalisation d'un tel programme de modernisation devrait être une priorité absolue. Toutefois, on s'expose à des risques si elle n'est pas gérée adéquatement. Dans les secteurs où la direction souhaite faire des changements, il importera d'éviter tout affrontement inutile et de s'assurer que les dirigeants syndicaux et les syndiqués sont traités avec respect au cours du processus de négociation. En effet, ils ont aussi intérêt à favoriser l'établissement d'un milieu de travail moderne et efficace.

Les objectifs à long terme doivent être bien compris par toutes les personnes concernées. Le public doit comprendre que la modernisation du modèle d'emploi n'est pas seulement motivée par la réalisation d'économies : elle témoigne d'une réelle volonté de bâtir une administration publique moderne et professionnelle.

Il en va de même pour les employés. S'ils comprennent que la modification du régime d'emploi sera avantageuse tant pour eux que pour l'employeur, ils deviendront des agents du changement. Ainsi, les négociations seront plus faciles et plus fructueuses.

Il sera crucial de choisir le bon moment et d'établir un rythme adéquat pour la modernisation du modèle d'emploi. Plutôt que d'essayer d'instaurer des changements trop rapidement, il est préférable de mettre en œuvre un programme de modernisation concret et mûrement réfléchi afin de garantir la viabilité du programme à long terme.

### **3. La mobilisation des employés est essentielle.**

Les travaux que nous avons menés au cours des 12 derniers mois nous ont rappelé l'importance d'expliquer et de communiquer clairement l'orientation de la fonction publique, et de faire participer les employés au processus de transformation. Ils doivent comprendre comment les mesures prises aujourd'hui leur permettront de mieux faire leur travail à l'avenir et comment une fonction publique bien ancrée dans la réalité du XXI<sup>e</sup> siècle pourra aussi mieux servir les Canadiens.

La fonction publique a connu des changements radicaux au cours des dernières années : après une hausse des activités pour l'exécution du Plan d'action économique, elle vit maintenant les conséquences du plan d'action pour la réduction du déficit. Les employés seront motivés à contribuer au processus de transformation seulement s'ils en sont parties prenantes. Mieux ils seront informés des objectifs et des motifs de la transformation, moins ils craindront pour leur avenir et plus ils pourront favoriser l'atteinte des buts fixés.

## **PARTIE V : LA SUITE DES CHOSES**

À l'issue de nos discussions avec le Premier ministre et le greffier, il ne fait aucun doute que le processus de renouvellement à l'origine de la création du Comité, il y a près de sept ans, est toujours un élément central du programme de gestion de la fonction publique. Dans la poursuite de nos travaux, nous

continuerons d'accorder une attention soutenue au processus de renouvellement.

Nous avons beaucoup appris au cours des sept dernières années :

- Nous avons appris que les problèmes qui préoccupent le plus les membres de la haute direction sont essentiellement les mêmes que ceux qui touchent les employés de première ligne : comment obtenir les outils et l'espace opérationnel nécessaires pour offrir aux Canadiens des services de qualité supérieure.
- Nous avons été impressionnés par l'ingéniosité dont font preuve les fonctionnaires de tous les niveaux pour trouver de nouvelles méthodes de travail d'une efficacité accrue.
- Nous avons aussi été frappés par les frustrations que vivent les gestionnaires et les employés créatifs entravés par des règles, des lourdeurs administratives et des obligations de rendre compte qui dépassent nettement les besoins.
- Nous connaissons mieux maintenant les leçons tirées de l'expérience du secteur privé qui s'appliquent à l'administration publique, et celles qui ne s'y appliquent pas.
- Nous avons vu comment le modèle traditionnel du gouvernement britannique, fondé sur la responsabilité dans l'exercice du pouvoir, doit évoluer pour tenir compte des nouveaux problèmes plus complexes auxquels est confronté le Canada. Les problèmes actuels étant de nature horizontale, il doit en être de même pour les solutions.



- Enfin, tout nous a amenés à conclure que le gouvernement ne pourra changer assez rapidement pour répondre aux attentes sans cesse croissantes des citoyens.

La fonction publique est à un point déterminant de sa longue et illustre histoire. Pour préserver sa pertinence aux yeux des Canadiens, les ministres et le public devront la percevoir comme une institution qui va de l'avant en mettant à exécution un programme de transformation concret, un programme axé sur l'excellence, l'efficacité et un niveau soutenu de professionnalisme.

La publication de ce septième rapport est aussi l'occasion pour nous de dresser les grandes lignes de notre plan d'action pour l'année à venir.

- Nous accorderons une attention particulière aux questions relatives au nouveau modèle d'emploi.
- Nous prendrons part au dialogue sur la vision d'avenir et le plan d'action de la fonction publique.
- Nous nous pencherons sur les leçons à retenir des réalisations des ministères et de l'ensemble de l'administration publique dans le cadre du processus de transformation.
- Nous assurerons un suivi de la compression des effectifs et des budgets découlant du plan d'action pour la réduction du déficit, afin de garantir que les investissements nécessaires en recrutement et en formation ne sont pas négligés.
- Nous nous pencherons sur d'autres secteurs de l'administration publique où des projets de services partagés sont mis en œuvre ou pourraient l'être.

- Nous engagerons un dialogue pour trouver de nouveaux outils et modèles stratégiques qui tiendront compte du nouveau monde d'information et d'idées dans lequel nous évoluons.
- Nous examinerons les caractéristiques particulières du marché de l'emploi de la fonction publique, notamment les questions relatives aux compétences et à la mobilité du personnel.
- Enfin, nous serons prêts à donner notre avis au Premier ministre et au greffier sur toute autre question à propos de laquelle ils souhaiteront nous consulter.

La fonction publique évolue, et nous sommes ravis de participer à ce processus. Nous envisageons avec enthousiasme de poursuivre nos travaux au cours de la prochaine année.

**ANNEXE : MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA FONCTION PUBLIQUE  
NOMMÉ PAR LE PREMIER MINISTRE**

*L'honorable Paul M. Tellier, c.p., C.C., c.r.*

*L'honorable David Emerson, c.p., Ph. D.*

*Donna Soble Kaufman, B.C.L., LL.M., présidente, Institut des  
administrateurs de sociétés*

*L'honorable Aldéa Landry, C.M., c.p., c.r., présidente, Landal Inc.*

*R. Peter MacKinnon, président émérite, Université de la  
Saskatchewan*

*Sheila Weatherill, C.M., administratrice de sociétés*