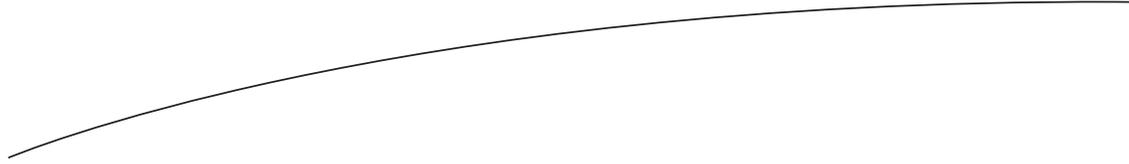




Commission de la fonction publique
du Canada

Public Service Commission
of Canada



**La Commission de la fonction publique
et la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi
dans la fonction publique* (2003)**

Mars 2011

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

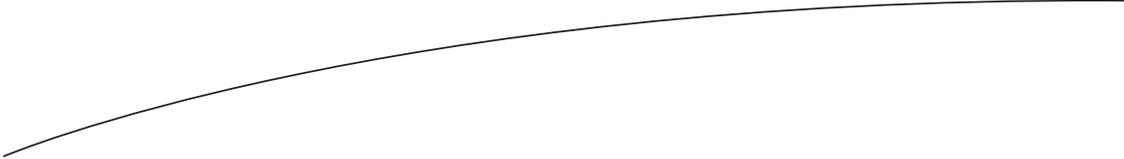
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web,
à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca.

N° de catalogue : SC3-154/2011F-PDF
ISBN : 978-1-100-96869-8

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2011





La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (2003)

Mars 2011

Une traduction de The Public Service Commission and the implementation
of the *Public Service Employment Act* (2003)

Rapport de recherche présenté par :

Luc Juillet

*École supérieure d'affaires publiques et internationales
Université d'Ottawa*

Table des matières

Introduction	3
1. La réforme du régime de dotation et la nouvelle <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i>	6
2. La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003)</i>	13
2.1. La communication, la coordination et les débats entourant le rôle de la Commission de la fonction publique	14
2.2. Nouveau cadre de nomination : élaboration des politiques et délégation	19
2.3. Diffusion de l'information : informer et former les gestionnaires et les conseillers en ressources humaines.....	28
2.4. Restructuration de la Commission de la fonction publique : gérer le changement, renforcer la surveillance et revoir les services.....	34
2.5. Mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les activités politiques de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i>	43
Conclusion	52

Introduction

En novembre 2003, le Parlement du Canada a adopté la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), la plus importante réforme sur les plans législatif, institutionnel et des politiques, depuis près de 40 ans, du système de gestion des ressources humaines (RH) de la fonction publique. Ce projet de loi omnibus a permis la création d'un nouveau tribunal de dotation, la mise en place d'un nouvel organisme central chargé de la gestion des RH, le transfert de l'importante responsabilité des programmes de formation et perfectionnement destinés aux fonctionnaires, et la mise en place de nouvelles règles concernant les activités politiques des fonctionnaires. Mais avant tout, la LMFP a considérablement modifié le fondement législatif en matière de dotation, à savoir la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), afin de créer un nouveau régime de dotation qui accorde plus de pouvoir et de latitude aux gestionnaires et cadres supérieurs des organisations, tout en garantissant une fonction publique fédérale compétente et impartiale sur le plan politique. Dans l'ensemble, cette réforme visait à modifier le système normatif de gestion des RH de la fonction publique, fondé sur des règles, pour un système de gestion plus souple, fondé sur les valeurs, qui tient davantage compte du jugement des individus.

La nouvelle LEFP est entrée en vigueur en décembre 2005. Compte tenu de l'étendue et de l'importance de cette loi, sa mise en œuvre dans l'ensemble de la fonction publique représentait un défi de taille. Toutefois, comme la Commission de la fonction publique (CFP) détenait le pouvoir d'effectuer des nominations externes et internes à la fonction publique et qu'elle faisait office d'organisme principal de surveillance indépendant relevant directement du Parlement en matière de dotation, elle a joué un rôle central dans la modernisation du système des RH. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi, la CFP continuera d'assumer un rôle important au chapitre des activités de dotation de la fonction publique, en établissant des politiques, et en offrant service et soutien aux organisations. De plus, selon le nouveau régime, la CFP aura un rôle plus important à jouer en matière de surveillance des activités, qui sera essentiellement de s'assurer que les pratiques organisationnelles de dotation respectent le principe du mérite et sont exemptes de favoritisme politique. Finalement, la nouvelle loi a réaffirmé et même élargi son rôle de surveillance des activités politiques des fonctionnaires. Dans ce contexte, bien que la responsabilité de diriger la mise en œuvre de la réforme revenait en grande partie à l'organisme de gestion des RH, alors appelée Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC)¹, la CFP a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

¹ L'AGRHFPC a ultérieurement été rebaptisée Agence de la fonction publique du Canada. Puis, en mars 2009, elle a subi une autre transformation et est devenue le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, organisme relevant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). La création de cet organisme avait pour objectif de simplifier la gouvernance des RH au sein de la fonction publique, notamment en regroupant les fonctions des RH existantes de l'organisme avec celles du SCT, comme les politiques en matière de régime de retraite et d'avantages sociaux, de relations de travail et de rémunération. Ces changements n'ont aucune incidence sur le mandat, les fonctions ou l'organisation de la CFP.

Le présent document a pour objectif de documenter et d'analyser les efforts déployés par la CFP pour mettre en œuvre la nouvelle LEFP depuis son entrée en vigueur en 2003 jusqu'à l'automne 2010. En nous appuyant sur l'examen de documents publics et internes ainsi que sur les résultats de 18 entrevues menées auprès d'informateurs clés, nous retraçons les étapes de mise en œuvre de cette importante réforme par la CFP, discutant l'approche adoptée, les principales étapes entreprises et les difficultés rencontrées en cours de route². Lorsque la CFP a mis en œuvre la nouvelle LEFP, la transformation interne qu'elle était appelée à réaliser comme organisation et les efforts qu'elle a dû déployer pour transformer l'ensemble du régime de RH de la fonction publique étaient inextricablement liés. De ce point de vue, le présent document examine tant les mesures qui ont été prises à l'interne pour appliquer la nouvelle LEFP que celles qui ont été exigées pour transformer l'ensemble du régime de dotation de la fonction publique et le cadre régissant les activités politiques des fonctionnaires.

Dans l'ensemble, le document montre que, malgré le défi que représentait la réalisation de changements d'une ampleur inouïe selon un échéancier extrêmement serré, la CFP a réussi à créer et à déployer un nouveau régime de dotation fondé sur la délégation, en quelques années seulement, et à mettre en place un cadre de travail renouvelé et élargi concernant les activités politiques des fonctionnaires. Ce faisant, elle a également subi de profondes transformations. De surcroît, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la CFP a continué d'apporter des ajustements au nouveau régime de dotation et de renforcer sa capacité de surveillance, réduit le fardeau des organisations en matière de présentation de rapports, clarifié ses politiques et facilité leur application. D'autres changements sont en cours d'adoption et d'application. Dans l'ensemble, il ne fait aucun doute que beaucoup de choses ont été accomplies et, qu'en se conformant à l'esprit et à la lettre de la nouvelle loi, la CFP a énormément contribué à l'importante transformation du régime de dotation de la fonction publique.

Toutefois, l'étude révèle aussi que le processus de mise en œuvre était truffé de difficultés qui ont probablement réduit la capacité de la fonction publique de profiter entièrement des avantages visés par la réforme de 2003. À preuve, la pleine mise en œuvre de la nouvelle LEFP – et la philosophie de dotation qu'elle établit – a été gênée par des tensions non résolues et une certaine confusion quant aux rôles que devaient jouer la CFP et le nouvel organisme de gestion des RH créé par la réforme (désormais rattaché au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada). Elle a également soulevé des incertitudes et des désaccords entourant la vraie nature du régime de dotation « fondé sur les valeurs », par des difficultés touchant la formation des gestionnaires et spécialistes en RH des organisations afin de s'assurer qu'ils puissent tirer pleinement avantage de la réforme et, dans certains cas, par la difficulté de jouer un double rôle : agir à titre d'organisme de dotation

² Il est important de souligner que ce document ne cherche pas à évaluer les résultats obtenus par la mise en œuvre de la nouvelle loi ni à évaluer dans quelle mesure les objectifs de la réforme en matière de dotation ont été atteints à ce jour. Par exemple, nous n'avons pas tenté d'évaluer directement si les gestionnaires jouissent effectivement d'une plus grande latitude en matière de dotation, si la dotation se fait plus rapidement ou si les nouvelles dispositions ont une incidence sur l'impartialité. De plus, le présent document n'examine pas les efforts déployés par les autres organismes de RH, comme le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ou les autres organisations pour mettre en œuvre la LEFP et d'autres parties de la LMFP. Nous avons plutôt mis l'accent sur les étapes adoptées par la CFP pour mettre en œuvre la nouvelle loi, les choix qu'elle a faits à cet égard et les difficultés qu'elle a rencontrées en cours de route.

travaillant avec les gestionnaires des organisations, et agir à titre d'organisme de surveillance indépendant des activités de dotation des organisations, qui relève directement du Parlement. À l'automne 2010, la mise en application de la LEFP était toujours en cours : on apporte encore des rajustements au cadre institutionnel et normatif du nouveau régime, et les personnes interrogées estiment que les défis posés par le transfert des connaissances et le changement culturel demeurent particulièrement importants.

La première partie du présent document offre un aperçu des objectifs et du contenu de la nouvelle LEFP; la seconde, qui constitue la majeure partie de l'étude, examine un ensemble de questions clés associées à la mise en œuvre de la LEFP par la CFP. La sous-section 2.1 aborde d'abord les efforts de coordination de la mise en œuvre entre la CFP et les autres organismes. Dans la sous-section 2.2, nous abordons l'élaboration des nouvelles politiques de dotation, et les structures de délégation et de responsabilisation du nouveau régime. La section qui suit examine les efforts déployés pour informer et former les gestionnaires et spécialistes en RH des organisations. La sous-section 2.4 met l'accent sur certaines questions organisationnelles soulevées au cours de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, notamment, l'investissement lié au renforcement de la capacité de surveillance et la définition des futurs rôles des services de dotation offerts par la CFP aux organisations. Dans la dernière section, nous étudions les efforts déployés par la CFP pour instaurer le nouveau cadre des activités politiques des fonctionnaires. Puis, nous présentons notre conclusion et quelques remarques sur les résultats de notre recherche.

1. La réforme du régime de dotation et la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

La réforme adoptée en 2003 est le résultat d'un vaste processus dirigé par les cadres supérieurs de la fonction publique, motivés par le besoin apparent de moderniser la façon dont l'administration fédérale recrute, forme et déploie ses ressources humaines. Son origine la plus récente remonte à la publication d'une étude très critique sur le système des RH, publiée par le Bureau du vérificateur général en 2000, qui décriait la complexité et l'inefficacité du système, et exigeait des changements majeurs³. À la suite de la publication de ce rapport, le gouvernement s'est engagé, dans le discours du Trône de 2001, à mener les réformes nécessaires pour faire en sorte que la fonction publique continue d'attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée dans une ère où les connaissances, les compétences et la créativité du personnel d'une organisation comptent de plus en plus pour assurer son succès. Quelques semaines plus tard, le greffier du Conseil privé annonçait une réforme fondamentale des systèmes et des activités des RH de la fonction publique, jugés trop contraignants, afin de faire de la fonction publique une organisation moderne et centrée sur les personnes⁴. Le greffier a ensuite mis sur pied un groupe de travail responsable de la réforme, dirigé par le sous-ministre Ran Quail. Ce groupe de travail a présenté un rapport qui a servi de point de départ pour les réformes qui ont été adoptées par la suite⁵.

Bien que ces éléments aient sans doute contribué directement à l'adoption des changements apportés à la fin de 2003, il est facile de situer la réflexion derrière ces changements dans les tendances à long terme. Au cours des décennies qui ont précédé ces changements, les gestionnaires et cadres supérieurs de la fonction publique avaient exprimé des préoccupations concernant la nature complexe, trop réglementée et centralisée du régime de dotation, et décriaient sa rigidité et son inefficacité. De fait, l'intention fondamentale de la réforme – assouplir le régime et déléguer davantage la dotation aux gestionnaires des organisations – a été le moteur de nombreux changements apportés aux politiques et aux lois au cours de ces années. Dans le passé, cette recherche de souplesse administrative était également au centre de plusieurs propositions de réforme qui avaient fait l'objet de débats, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique. Déjà, au milieu des années 1990, la CFP avait commencé à transformer son régime de dotation en vue de favoriser la délégation et les valeurs, comme le montre le nombre d'ententes de délégation signées par les organisations⁶.

³ Bureau du vérificateur général (2000), *La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités*, Ottawa.

⁴ Voir Greffier du Conseil privé (2001), *Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa.

⁵ Pour obtenir le compte rendu complet de ces événements, voir Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 224-231.

⁶ Voir Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 214-217.

Dans cette optique, bien que les changements effectués en 2003 se soient révélés plus généralisés et radicaux, ils se conformaient aussi à une tendance à plus long terme au chapitre des politiques. La philosophie fondamentale de cette tendance visait un « système de gestion des RH fondé sur les valeurs et le jugement individuel », c'est-à-dire basé le moins possible sur la conformité à des règles et pratiques prédéfinies, et plus axé sur le respect de valeurs fondamentales, telles que l'impartialité politique, la justice et la transparence, par les employés. Avec un tel système, les gestionnaires et cadres supérieurs des organisations pourraient désormais travailler dans un cadre de dotation plus souple développé par les organismes centraux, et seraient en droit d'élaborer leurs propres pratiques internes de gestion des RH, dans la mesure où ces dernières restent conformes à ce cadre et aux valeurs sous-jacentes. Ces pratiques feraient l'objet d'une surveillance au moyen de vérifications périodiques afin d'assurer la conformité aux règles fondamentales du système et le respect des valeurs qui doivent être incarnées. C'est en bref l'approche préconisée par la nouvelle LEFP.

Bien que l'orientation générale des changements conduise vers un système fondé sur les valeurs, de nombreuses questions restent en suspens quant à la façon dont le nouveau régime fonctionnera dans la pratique. Au moment de la rédaction de la nouvelle loi, des décisions clés ont été prises à cet égard, et plusieurs d'entre elles ont eu une grande incidence sur la CFP. De fait, elles ont beaucoup contribué à l'élaboration du plan de mise en œuvre de la CFP. Nous aborderons maintenant ces décisions clés.

Une des questions centrales posées au moment de la réforme consistait à savoir si on devait retirer à la CFP son pouvoir de nomination et le rôle d'établissement des politiques qui y était forcément rattaché; une mesure qui l'aurait confinée à un simple organisme de surveillance relevant du Parlement. Le groupe de travail de M. Quail a particulièrement examiné cette « option radicale », afin de susciter de profonds changements au système des RH. Pour de nombreux défenseurs de la réforme, une telle mesure aurait contribué énormément à améliorer l'efficacité du régime de dotation, à simplifier la gouvernance des RH et à s'assurer que les cadres supérieurs de la fonction publique exercent un contrôle direct sur les politiques de dotation. Cela dit, cette approche comportait aussi son lot de complications. Par exemple, les membres du groupe de travail ont beaucoup discuté de qui devrait alors détenir le pouvoir de dotation et des rôles respectifs que devraient alors jouer le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les cadres supérieurs des organisations dans le cadre du nouveau régime.

Toutefois, la CFP s'est elle-même fortement opposée à cette option, car elle jugeait que la publication de rapports de vérification ne lui conférerait pas une influence suffisante sur les organismes pour veiller au respect des valeurs de dotation, comme l'impartialité politique ou l'équité⁷. En raison des pressions exercées pour qu'ils accroissent leur efficacité, les organismes, qui ne bénéficient pas de l'indépendance de la CFP, pourraient être amenés à négliger les autres valeurs associées au régime de dotation et leurs cadres supérieurs seraient plus facilement exposés à de possibles pressions de la part de politiciens désirant influencer sur le processus de dotation.

⁷ Pour obtenir le compte rendu complet de ce débat, voir Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 231-236.

À l'époque, le président de la CFP avait soutenu que seul un organisme indépendant pouvait défendre adéquatement la neutralité politique de la fonction publique et maintenir l'équilibre entre les valeurs concurrentielles d'efficacité, de justice, de transparence et d'égalité d'accès⁸. Dans un climat manifestement très difficile, il a fortement défendu l'indépendance de la CFP et son autorité en matière de dotation, allant même jusqu'à faire appel au président du Conseil du Trésor et à menacer d'informer les parlementaires et le public de ses préoccupations⁹.

La collectivité des sous-ministres était plutôt divisée sur la question et, aux dires de tous, le débat qui a suivi a été extrêmement difficile. Un cadre supérieur qui travaillait au Bureau du Conseil privé à l'époque, que nous avons interrogé pour la présente étude, a décrit cette situation comme étant « une petite guerre civile ». Néanmoins, selon un membre important du groupe de travail de M. Quail, également interrogé pour cette étude, une nette majorité des sous-ministres préféreraient finalement que la CFP conserve son pouvoir de nomination. Plus particulièrement, certains administrateurs généraux étaient convaincus de la nécessité de s'en remettre à un organisme indépendant relevant du Parlement, qui serait chargé de surveiller les éventuelles pressions partisans en matière de dotation, comme mesure nécessaire du mécanisme d'administration publique. Autrement dit, même si l'époque où les politiciens cherchaient à s'immiscer couramment dans la dotation de la fonction publique est bien révolue, ces sous-ministres étaient d'avis que la CFP devait conserver son rôle de filet de sécurité institutionnel contre la politisation – une protection essentielle qui permettait aux cadres supérieurs de se soustraire aux pressions partisans, le cas échéant. D'autres administrateurs généraux, plus ouverts en principe à un changement radical, estimaient que la bataille qui serait nécessaire pour retirer à la CFP son pouvoir de nomination n'en valait pas la chandelle¹⁰. Ces points de vue ont finalement été renforcés après la nomination d'un nouveau greffier du Conseil privé, Alex Himelfarb, qui favorisait d'emblée une approche plus prudente pour mener les réformes¹¹.

Conséquemment, après de nombreux débats entre hauts fonctionnaires, il a été convenu de laisser à la CFP son pouvoir de nomination, et de lui demander expressément de déléguer ce pouvoir aux organisations en vertu de la LEFP. Cette demande, stipulant que le pouvoir de dotation soit délégué « à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique », a finalement été introduite dans le préambule de la nouvelle loi. Cependant, comme on pouvait le prévoir, la mesure, la méthode et les conditions de cette délégation ne sont pas précisées dans la LEFP. De même, la délégation du pouvoir de dotation entraînait la nécessité de créer un solide système de surveillance capable de faire respecter les conditions de la délégation et de faire en sorte que le pouvoir de dotation

⁸ Voir, par exemple, les commentaires émis dans : Commission de la fonction publique (2002), *Rapport annuel 2001-2002 : Protéger le mérite et la confiance du public*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 15-16.

⁹ Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 233-234.

¹⁰ Entrevue confidentielle avec un ancien cadre supérieur d'un organisme central.

¹¹ Entrevue avec un cadre supérieur qui était membre du groupe de travail de M. Quail à l'époque.

délégué soit appliqué conformément aux valeurs énoncées dans la LEFP. En 2003, une capacité de surveillance aussi considérable, en particulier au chapitre des vérifications, n'existait pas à la CFP. Par conséquent, l'élaboration d'une structure de délégation et d'un régime de surveillance adéquat était devenue une question de première importance au moment de la mise en application de la nouvelle LEFP.

Comme nous l'aborderons plus loin, une autre conséquence de ces débats entre hauts fonctionnaires sur le cadre institutionnel fut que, même après l'adoption de la LEFP, certains cadres supérieurs n'étaient toujours pas satisfaits du rôle prépondérant de la CFP. De l'avis de certaines personnes interrogées, du moins dans une certaine mesure, ces tensions ont refait surface au cours de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Comme l'a souligné un cadre supérieur de la CFP au cours d'une entrevue, certaines des tensions entre la CFP et l'AGRHFPC qui ont marqué le processus de mise en œuvre avaient manifestement leurs racines dans les désaccords antérieurs sur le rôle de la CFP. De l'avis d'autres cadres, le débat entourant les rôles respectifs de la CFP et de l'AGRHFPC aurait simplement créé une certaine confusion qui aurait perduré après l'adoption de la *Loi*. Comme l'affirmait un des cadres interrogés : « Pour certaines personnes, l'ambivalence concernant le rôle de la CFP dans le nouveau système a persisté bien après l'adoption de la LEFP. »

Une autre décision clé, prise au moment de l'adoption de la réforme, visait à enchâsser dans la LEFP une définition du principe du mérite, une première sur le plan historique. Comme cette mesure visait à modifier la conception de rigidité tant décriée, émergeant des décisions judiciaires de l'ancien régime, le nouveau libellé énonçait clairement que, pour effectuer une nomination fondée sur le mérite, la personne à nommer devait posséder les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, sans pour autant être la personne jugée la plus qualifiée après un classement détaillé et exhaustif de tous les candidats. Dans cette optique, la LEFP énonce clairement qu'il n'est pas nécessaire de prendre en considération plusieurs candidats pour que le processus de nomination soit fondé sur le mérite. Toutefois, les décisions relatives aux nominations doivent tout de même respecter les valeurs que le régime de dotation doit incarner en vertu de la LEFP, telles que la justice, la représentativité, l'accessibilité et la transparence. La façon précise dont le système s'assure du respect du principe du mérite et de ses valeurs est une question devant relever des politiques de dotation. Pour la CFP, qui est la seule entité disposant de l'autorité légale d'effectuer des nominations et, par conséquent, la seule autorisée à établir les conditions des nominations, l'élaboration des politiques devenait ainsi une tâche essentielle à la mise en œuvre de la LEFP.

D'autres décisions, prises en 2003, ont eu une réelle incidence sur la CFP à titre d'organisme. La LMFP a retiré à la CFP la responsabilité de l'audition des appels de décisions organisationnelles de dotation, en créant un tribunal de dotation indépendant – le Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP). Simultanément, une décision a été prise visant à limiter les motifs d'appel dans les cas d'abus de pouvoir par des gestionnaires. D'autres plaintes, comme les appels concernant des erreurs commises de bonne foi, devaient être traitées par les administrateurs généraux au moyen de processus organisationnels internes. Ces décisions, soit le transfert de l'audition des appels au TDFP et aux administrateurs généraux, ont mis fin à une fonction qui était assumée depuis très longtemps par la CFP. De même, les programmes de formation et de perfectionnement, qui étaient historiquement des éléments importants de la CFP, ont été transférés à d'autres organismes dans le cadre de l'effort de regroupement des fonctions de RH relevant désormais du SCT. Pour la CFP,

ce changement impliquait une grande transformation organisationnelle. Sur le plan budgétaire seulement, la perte de cette fonction a entraîné le transfert permanent de 55 millions de dollars du budget annuel de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) vers l'AGRHFPC nouvellement créée. Ces changements organisationnels, combinés à la transformation de la direction générale des services de dotation, au changement partiel vers un modèle de rétablissement des coûts des dernières années et au besoin de renforcer la capacité de la Direction générale de la vérification, représentent un élément crucial de la mise en œuvre des réformes de 2003.

Par ailleurs, la Partie 7 de la nouvelle LEFP établit de nouvelles dispositions concernant les activités politiques des fonctionnaires. Bien que ces mesures ne soient pas directement liées à la dotation (même si elles ont manifestement une incidence sur les conditions d'emploi des fonctionnaires), elles sont conformes au mandat de la CFP visant la protection du mérite et l'impartialité politique de la fonction publique. En 1991, une décision de la Cour suprême du Canada a réaffirmé les droits politiques des fonctionnaires, et invalidé certains articles de l'ancienne LEFP qui interdisaient aux fonctionnaires de participer à des activités politiques pour soutenir un parti ou pour s'y opposer, ou de présenter leur candidature à une élection. Dans la cause *Osborne*, la Cour suprême a jugé que cette approche était excessive et empêchait indûment les fonctionnaires d'exercer leurs droits politiques. Tout en reconnaissant la nécessité d'assurer l'impartialité politique de la fonction publique, la Cour suprême a surtout demandé au Parlement de trouver une approche permettant d'établir un équilibre entre ce droit légitime et les droits constitutionnels des fonctionnaires¹².

En réalité, bien que la Cour suprême ait laissé intacts les articles de la LEFP voulant que les fonctionnaires obtiennent la permission explicite de la CFP avant de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale, la décision rendue dans la cause *Osborne* a néanmoins créé une faille dans la réglementation des activités politiques des fonctionnaires¹³. Pour corriger la situation, la nouvelle LEFP contient des dispositions qui permettent aux fonctionnaires de se livrer à des activités politiques, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. La seule exception concerne les administrateurs généraux, qui ne peuvent se livrer à aucune activité politique dans le cadre d'une élection, à l'exception du vote comme tel. Cette partie de la LEFP réaffirme clairement le rôle de la CFP dans ce domaine. Par exemple, elle donne à la CFP le mandat explicite de recommander la réglementation concernant l'interdiction d'activités politiques précises (s'il y a lieu) et lui accorde également un pouvoir d'enquête sur toute allégation de violation de la réglementation en matière

¹² *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69. Voir aussi Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 155-158.

¹³ Nous souhaitons faire remarquer que, lorsque les dispositions mentionnées de l'ancienne LEFP ont été invalidées par la Cour suprême, le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada est avant tout devenu responsable des dossiers de participation à des activités politiques non liées à une candidature électorale. Celui-ci s'acquittait de sa tâche en se fondant sur le concept général du « devoir de loyauté envers l'employeur » et du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Même après l'adoption de la nouvelle LEFP, la CFP et le SCT ont été tenus de travailler de concert pour s'assurer que les nouvelles dispositions de la *Loi*, ainsi que les mesures réglementaires et politiques y afférentes, demeurent compatibles et adaptées au code d'éthique et aux principes du droit du travail.

d'activités politiques par un administrateur général ou un fonctionnaire. De plus, la nouvelle loi énonce l'obligation d'obtenir la permission de la CFP avant de se présenter comme candidat à une élection municipale et lui confère l'autorité de juger si le candidat doit prendre un congé sans solde pendant la durée des élections ou présenter sa démission. Dans l'ensemble, ces nouvelles dispositions en matière d'activités politiques des fonctionnaires ont nécessité beaucoup de travail de la part de la CFP au cours de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

Bien que ce survol de la nouvelle loi demeure nécessairement limité, il offre néanmoins une vue d'ensemble de la nature et de l'ampleur du défi que présentait la mise en œuvre de la nouvelle LEFP pour la CFP. Peu importe l'angle sous lequel on l'envisage, les objectifs qu'elle s'était fixés étaient énormes : élaborer de nouvelles politiques de dotation, concevoir et déployer un nouveau modèle de dotation principalement fondé sur la délégation, se restructurer en tant qu'organisme et créer un nouveau système élargi de réglementation des activités politiques pour tous les employés de la fonction publique. Effectivement, la CFP s'est donné un programme ambitieux en voulant s'acquitter de ces objectifs de façon simultanée dans un délai raisonnable, tout en continuant d'appliquer le régime de dotation existant au cours des deux premières années. Dans la prochaine partie, nous examinerons les étapes suivies par la CFP pour instaurer la nouvelle LEFP dans tous ces domaines, et les difficultés qu'elle a rencontrées en cours de route.

Toutefois, avant d'entamer cet examen, nous souhaitons préciser que la nouvelle LEFP n'était pas la seule réforme en cours à la CFP pendant cette période. Dans le cadre général de la modernisation des RH, plusieurs autres projets de taille devaient se poursuivre malgré l'adoption de la nouvelle loi. Par exemple, le recours accru à la zone nationale de sélection pour les nominations à la fonction publique, une mesure fortement appuyée par un groupe de parlementaires qui la considéraient comme une étape essentielle de l'égalité d'accès à l'emploi dans la fonction publique pour les Canadiens, représentait un changement important. L'obligation du recours à la zone nationale de sélection est entrée en vigueur à l'automne 2001 pour les processus de dotation visant les postes des échelons supérieurs, puis en 2002 pour les postes de niveau d'entrée. Bien que la CFP ait procédé avec soin, pour éviter l'augmentation du nombre de candidats à de nombreux postes et le fardeau administratif des organisations, le dossier a continué d'évoluer pendant que la CFP se concentrait sur la mise en œuvre de la LEFP.

Pendant la même période, la CFP travaillait à des projets de technologie à grande échelle liés aux outils de recrutement en ligne. Une technologie de l'information (TI) de pointe doit faire partie intégrante de la solution pour traiter un volume élevé de demandes et réduire le fardeau administratif des organisations en matière de dotation. Tout processus de dotation de cette envergure doit être doté d'une infrastructure de TI sophistiquée et moderne. Dans cette optique, la CFP a mis en place une nouvelle technologie conçue pour rehausser la capacité de ses outils de recrutement en ligne (réception et tri des demandes) en avril 2003. Mais lorsqu'elle a commencé la mise en œuvre de la LEFP, il fallait encore déployer des efforts considérables et trouver un financement à long terme pour terminer ce projet. Parallèlement, la CFP effectuait des essais de dotation collective (bassins de candidats qualifiés présélectionnés) et des changements de politiques sur la conversion de postes de durée déterminée en durée indéterminée. Bien que certaines de ces questions soient facilement conciliables avec la nouvelle LEFP, d'autres, en revanche, comme les projets de dotation collective, ont entraîné des complications au chapitre des politiques, en vertu de la nouvelle loi.

En somme, selon certaines personnes interrogées, la mise en œuvre de la nouvelle loi était parfois compliquée et alourdie par la nécessité de continuer à travailler sur les autres réformes entreprises avant l'adoption de la LEFP.

De fait, certaines personnes interrogées ont avancé que d'autres réformes mises de l'avant à l'échelle de l'administration publique, comme l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le resserrement des contrôles budgétaires et le déploiement des examens des dépenses, ont aussi rendu plus difficile la mise en œuvre de la nouvelle loi. Ces réformes ont manifestement eu une incidence sur la CFP en tant qu'organisme, l'occupant à un moment où elle devait mobiliser son énergie et ses ressources pour la mise en œuvre de la réforme des RH. Mais, en sollicitant également l'énergie et l'attention des cadres des diverses organisations, elles ont aussi rendu plus difficile la mobilisation des cadres supérieurs et des gestionnaires pour la réforme des RH. Ces employés se sentaient d'ailleurs fréquemment dépassés et démoralisés par ce qui leur semblait être un battage continu de changements. Comme l'a exprimé un cadre interrogé : « Avec toutes ces discussions sur la responsabilisation, je crois qu'il était plus facile [pour la CFP] d'être perçue comme une autre instance de surveillance aux trousseaux des organisations. Le contexte général dans lequel se sont déroulées les réformes les a rendues difficiles à vendre. » Bien que le présent document n'examine pas nécessairement ces interactions, il faut se rappeler que la mise en œuvre de la nouvelle LEFP n'était pas la seule préoccupation du moment au sein de la fonction publique.

2. La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (2003)

Le projet de LMFP suggérant des changements à la LEFP a été présenté au Parlement en février 2003. Le Parlement l'a adopté le 4 novembre 2003, et il a reçu la sanction royale quelques jours plus tard. Toutefois, la LMFP précisait que certaines dispositions entreraient en vigueur à une date ultérieure. Les nouvelles dispositions en matière de dotation de la nouvelle LEFP devaient entrer pleinement en vigueur le 31 décembre 2005, ce qui laissait environ deux ans à la CFP et aux organismes touchés (ou créés) par les réformes pour se préparer à une transition sans heurt vers le nouveau régime de dotation. Les nouvelles dispositions concernant les activités politiques des fonctionnaires, énoncées à la Partie 7 de la nouvelle LEFP, devaient entrer en vigueur bien plus tôt, soit à la fin de 2004. Toutefois, à la demande de la CFP, le gouvernement a finalement décrété que ces nouvelles mesures entreraient également en vigueur à la fin de décembre 2005.

La CFP a déployé beaucoup d'efforts au cours des deux années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la LEFP pour planifier la mise en application des nouvelles dispositions. En effet, la CFP avait commencé à planifier la mise en œuvre avant même l'adoption de la LEFP par le Parlement, une approche rendue possible par le long processus de modernisation des RH qui a mené à la nouvelle loi. Comme l'a indiqué un haut fonctionnaire de la CFP : « Nous étions très impliqués dans les réformes; nous suivions le processus des réformes et la rédaction de l'ébauche de la LEFP de près, même pendant que la Chambre des communes examinait le projet de loi, donc nous comprenions la *Loi* et nous étions bien préparés à sa mise en œuvre. »

Pourtant, malgré cette préparation, la CFP a quand même fait face à un échéancier extrêmement serré pour la mise en application de tous ces changements à l'échelle de la fonction publique. Elle disposait d'environ 24 mois pour consulter les intervenants clés, élaborer la nouvelle réglementation et les documents de politiques et d'orientation, mettre en place les nouveaux processus administratifs, s'entendre sur les instruments de délégation et conclure des ententes avec les organisations, communiquer les changements à l'ensemble de la fonction publique, puis former les gestionnaires et les spécialistes en RH au nouveau système; et elle devait accomplir tout ce travail au moment où elle réalisait une profonde transformation de sa direction et de sa structure. De fait, étant donné qu'elle devait accorder aux organisations suffisamment de temps pour se réorganiser et intégrer le nouveau cadre de dotation fondé sur la délégation, la CFP est arrivée à la conclusion que les nouveaux produits devaient être livrés dans les 18 mois suivant l'édiction de la LEFP¹⁴.

À l'automne 2003, dans ses efforts de mise en place du processus et du respect d'ambitieuses échéances, la Direction générale de la politique et de la responsabilisation en matière de mérite a créé un bureau de gestion de projet responsable du soutien des activités de mise en œuvre au sein

¹⁴ Commission de la fonction publique, *The Public Service Commission's Implementation Plan for the New Legislation*, note de service interne datée du 12 novembre 2003, p. 2.

de la CFP. Elle a également créé un groupe de travail central, composé de cadres provenant des principales directions, notamment la Direction des politiques de renouvellement du personnel et de la législation, la Direction de la gestion de l'information et de la revue, la Direction de la délégation, des communications et de la liaison externe, et les Services juridiques, dont les membres se réunissaient aux deux semaines¹⁵. Ce groupe interne a dirigé et soutenu le processus au sein de la CFP dans les premiers jours de la mise en œuvre. Au fur et à mesure, certains changements organisationnels ont été effectués, comme la création du groupe de travail sur la mise en œuvre de la LEFP à l'hiver 2004, qui se réunissait tous les matins pour discuter de l'état d'avancement du projet. Selon les personnes interrogées, à la CFP, la collaboration était particulièrement étroite entre les directeurs généraux responsables de l'élaboration des politiques, de la délégation et de la surveillance. En raison de l'échéancier serré, il était nécessaire de traiter diligemment tous les aspects du nouveau cadre, tout en s'assurant qu'il soit conforme au cadre général, et cette tâche représentait un grand défi. Les communications quotidiennes ont été un élément essentiel qui leur a permis de relever ce défi. On a relevé une quantité phénoménale de communications au sein de la CFP, lesquelles étaient nécessaires pour assurer la transmission de la rétroaction des organisations et des autres intervenants à l'ensemble des membres de l'équipe de mise en œuvre de la CFP. En somme, à l'interne, à l'exception de la mise en application des dispositions concernant les activités politiques qui s'inscrivait dans un processus totalement distinct, la mise en œuvre de la LEFP est le résultat d'efforts soutenus et intégrés, qui ont été déployés quelques années avant son entrée en vigueur en décembre 2005.

2.1. La communication, la coordination et les débats entourant le rôle de la Commission de la fonction publique

Un des premiers enjeux importants auxquels la CFP s'est heurtée, au moment d'entreprendre la mise en œuvre de la nouvelle loi, était de déterminer l'approche qui l'aiderait à concilier la nécessité de collaborer étroitement avec les autres organismes chargés de la mise en œuvre de la *Loi*, tout en conservant son indépendance à titre d'organisme de surveillance relevant du Parlement, et en étant perçue comme tel. Cet enjeu, qui remonte très loin dans l'histoire de la CFP, a refait surface en force durant la réforme : l'objectif général des changements était manifestement de renforcer le rôle de la CFP comme organisme de surveillance, mais la réforme n'est pas allée jusqu'à en faire sa fonction exclusive. La CFP maintenait ses pouvoirs de dotation et les fonctions administratives en découlant, y compris l'offre directe de services de dotation aux organisations. Une fois de plus, la CFP semblait faire à la fois partie de l'équipe de gestion de la fonction publique, tout en étant responsable de surveiller la façon dont les organisations s'acquittent elles-mêmes de leurs responsabilités en matière de dotation. Cette situation a soulevé des questions quant à la stratégie à adopter pour mettre en œuvre la LEFP.

Comme nous l'aborderons plus loin, la position complexe et unique octroyée à la CFP par le Parlement a soulevé certains enjeux concernant la meilleure façon de gérer la mise en œuvre de la nouvelle loi. On se demanda notamment dans quelle mesure la CFP devrait se fier aux processus

¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

interministériels mis en place à l'échelle de la fonction publique pour la réforme des RH plutôt que de mettre en place ses propres processus. Cependant, la question du rôle particulier de la CFP a aussi engendré des difficultés et de vives tensions personnelles qui ont influé sur le processus de mise en œuvre. Comme nous l'avons mentionné précédemment, au moment de l'adoption de la réforme, les sous-ministres étaient particulièrement divisés sur la question de reléguer ou non la CFP au simple rôle d'organisme de vérification des pratiques de dotation relevant du Parlement. Bien qu'on ait décidé de lui laisser la plupart de ses responsabilités et de ses pouvoirs de direction, après l'application de la réforme, certains joueurs clés de la modernisation des RH demeuraient convaincus que le rôle de la CFP devait être limité. De plus, chez les hauts fonctionnaires, les sentiments étaient partagés à l'égard du rôle que devait jouer la CFP dans le cadre du nouveau régime. La création de l'AGRHFPC, qui devait officiellement jouer le rôle de dirigeant des RH au sein de la bureaucratie, a exacerbé cette ambivalence et, au final, a suscité beaucoup de confusion sur le fonctionnement du nouveau régime de dotation.

La création de l'AGRHFPC, qui s'est rapidement interposée dans plusieurs questions de politiques de dotation, a aussi créé des tensions entre les deux organismes. Selon les personnes interrogées, cette tension se manifestait de plusieurs façons. Par exemple, la CFP et l'AGRHFPC étaient en conflit sur des politiques de dotation et de formation des gestionnaires. De fait, selon les commentaires obtenus de fonctionnaires qui travaillaient tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la CFP, de vives tensions régnaient entre les deux organismes quant à leurs rôles et responsabilités respectifs, particulièrement au début de la mise en œuvre, et ces dissensions ont nui à la mise en œuvre de la nouvelle loi à l'échelle de l'administration publique. En particulier, la réforme semble avoir suscité une grande confusion chez les cadres et gestionnaires des organisations, laquelle a entraîné une perte de vitesse et de crédibilité. À cet égard, l'AGRHFPC semble avoir été la plus touchée, du fait qu'il s'agissait d'un nouvel organisme dans une phase encore précaire de son développement. Pour de nombreuses personnes engagées dans le processus de mise en œuvre, ces tensions entre organismes représentaient véritablement une perte de temps et d'énergie.

La CFP, quant à elle, s'interrogeait sur la façon dont elle devait présenter ses efforts de mise en œuvre, en raison de sa position institutionnelle. Depuis le début, ses dirigeants étaient sensibilisés au besoin de communiquer efficacement son rôle futur aux organisations, mais ils étaient également pleinement conscients qu'il serait difficile d'assumer un rôle accru de surveillance et de vérification sans perdre la confiance des gestionnaires des organisations. Pour faire le point sur ces questions, la CFP a demandé au service des Communications et de liaison externe, en décembre 2002, de rédiger un document de discussion visant à explorer les avenues possibles. Une approche basée sur la communication et la consultation a par la suite été adoptée par les commissaires.

Le document, présenté en mai 2003, a permis de relever à l'avance une des difficultés du processus de mise en œuvre¹⁶. Ainsi, ce document souligne qu'il est essentiel de se doter d'un modèle de surveillance axé sur la vérification du pouvoir de délégation et sur des communications publiques efficaces – en particulier concernant les résultats des vérifications – afin de maintenir sa crédibilité

¹⁶ Commission de la fonction publique du Canada (Communications et liaison externe), *Communication Options for the New PSC*, mai 2003, document interne.

comme organisme indépendant et de se forger une solide réputation à titre d'organisme de surveillance¹⁷. Toutefois, cette façon de faire peut être délicate, étant donné la complexité de la position institutionnelle de la CFP : il faut trouver un équilibre entre la dénonciation publique des faiblesses des pratiques de dotation et la préservation de la relation fondée sur la confiance et la rétroaction constructive avec les gestionnaires et les cadres supérieurs des organisations. Cependant, un tel équilibre est nécessaire au maintien du fonctionnement d'un régime de dotation harmonieux tout en gérant le manque de confiance possible des employés et des parlementaires envers le modèle de surveillance fondé sur les vérifications (à l'opposé d'un modèle de contrôle étroit des transactions individuelles).

Voici le point de vue concernant la CFP énoncé dans le document de discussion :

« Si le public et son agent, le Parlement, [...] doivent être convaincus que la nouvelle CFP agit dans leur intérêt, nous devons nous assurer que ceux que nous surveillons savent que nous avons le courage d'afficher publiquement leurs écarts. La CFP, perçue comme la "dure force policière", doit livrer des comparutions stratégiques. Parallèlement, les questions des RH font rarement la manchette dans le pays. Nous devons tenir compte du fait que si nous créons une controverse pour attirer l'attention, en tant que propriétaire-surveillant, il n'est pas dans notre intérêt de blâmer un système dont nous assurons nous-mêmes une partie de la gestion. L'élément central de la difficulté de communication repose précisément sur ce point : trouver le juste équilibre entre le rôle de propriétaire et celui de l'exploitant¹⁸. »

Manifestement, l'atteinte de cet équilibre nécessite bien plus que des efforts en matière de communication : elle tient au fondement même du nouveau régime de dotation. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, le document souligne le besoin de définir clairement les rôles et responsabilités respectifs des organisations, du nouvel organisme de RH relevant du Conseil du Trésor et de la CFP, au sein du nouveau cadre législatif. Comme nous l'avons vu précédemment, bien que la nouvelle loi énonce clairement que le pouvoir de dotation doit être délégué le plus possible aux gestionnaires, elle a laissé à la Commission un pouvoir de nomination et ne l'a pas non plus transformée en un organisme uniquement consacré à la vérification¹⁹. Par conséquent, le défi que devait relever la Commission était en partie de préciser son rôle et sa relation avec les autres acteurs du régime, et ce, tout en continuant de s'acquitter de ses fonctions de surveillance externe, d'élaborer les politiques de dotation, d'orienter les organisations et d'offrir des services de dotation.

¹⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹ La nouvelle LEFP permet non seulement à la CFP de déléguer son pouvoir de dotation aux administrateurs généraux, son préambule énonce clairement que la délégation doit se faire à tous les échelons possibles des organisations. Le préambule de la *Loi* énonce ce qui suit : « [...] que le pouvoir de faire des nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci est conféré à la CFP et que ce pouvoir peut être délégué aux administrateurs généraux; [...] que le pouvoir de dotation devrait être délégué à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique pour que les gestionnaires disposent de la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation, et pour gérer et diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens; [...] ».

Cette difficulté a refait surface périodiquement tout au long du processus de mise en œuvre, et elle fait toujours l'objet d'une controverse aujourd'hui. Comme un cadre supérieur de la CFP nous le souligne :

« Je crois que la mise en œuvre de la réforme a été affaiblie par la confusion permanente entourant la question de savoir qui était censé faire quoi. Nous avons créé des structures de coordination élaborées avec l'AGRHFPC et d'autres organismes, mais je ne crois pas que les hauts fonctionnaires soient parvenus à s'entendre clairement sur la façon d'aborder nos rôles et responsabilités respectifs. Il y a probablement plus de confusion concernant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, mais les sous-ministres ne sont pas vraiment clairs concernant la CFP non plus. [...] Un sous-ministre m'a confié : "La CFP nous dit : 'Nous sommes là pour vous aider, mais n'oubliez pas que nos vérificateurs vous surveillent'" ; tandis qu'un autre sous-ministre ajoutait : "Vous [à la CFP] n'êtes ni plus ni moins qu'un autre vérificateur qui surveille nos faits et gestes." »

Manifestement, il est impossible dans le contexte de la présente étude d'évaluer la représentativité de ces points de vue dans la collectivité des sous-ministres. Toutefois, d'autres personnes interrogées ont fait le même type de commentaires, ce qui illustre parfaitement la difficulté qu'a vécue la CFP à se positionner à l'égard des autres acteurs, pendant la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

La Commission de la fonction publique et la coordination de la modernisation des ressources humaines à l'échelle de l'administration publique fédérale

Ce défi a également eu une incidence immédiate sur la façon dont le processus a été mis en œuvre. D'une part, on jugeait essentiel de coordonner entièrement les activités de mise en œuvre avec les autres organismes, comme l'AGRHFPC et l'EFPC, afin d'éviter le chevauchement des efforts et d'assurer la cohérence des politiques et des communications entre les organisations. D'autre part, dans l'esprit de la nouvelle loi, la CFP devait également s'assurer de préserver son indépendance, et la perception de son indépendance, au moment d'élaborer les nouvelles politiques de dotation et de communiquer son rôle futur aux organisations et aux autres intervenants²⁰. Par conséquent, bien qu'elle ait mené ses propres consultations et activités de liaison externe, la CFP a aussi participé dans une large mesure à la coordination des comités mis en place par les autres organismes ainsi qu'à plusieurs initiatives de consultation, d'information et de formation conjointes, en particulier avec l'AGRHFPC.

Pour appuyer la mise en œuvre de la LMFP, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a mis sur pied une structure de gouvernance de la gestion des RH à l'automne 2003, sous la forme d'un comité de sous-ministres (SM), de cinq sous-comités de SM et d'un groupe consultatif de SM adjoints des RH. Ces comités étaient appuyés par un secrétariat de mise en œuvre de la gestion des RH, créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, qui agissait en fait comme

²⁰ Voir, par exemple, Commission de la fonction publique, *Interface with TBS' Human Resources Modernization Implementation Governance Structure*, note de service interne datée du 12 novembre 2003 et Commission de la fonction publique, *PSC Consultations for Human Resources Modernization Implementation*, note de service interne datée du 12 novembre 2003.

un bureau de gestion de projet. Le comité des SM servait essentiellement de groupe consultatif pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pendant la mise en œuvre de la nouvelle loi, car celui-ci lui transmettait les points de vue des cadres supérieurs sur la réforme des RH, lui faisait part des commentaires sur ses décisions et l'aidait à relever d'éventuelles difficultés tout au long du processus. Chaque sous-comité était responsable d'un ensemble précis de questions, comme les relations employé-employeur ou la gestion de l'information, et tentait d'assurer l'échange de renseignements et la coordination des efforts²¹.

La CFP était bien intégrée dans cette structure de gouvernance et a profité de sa présence à ces comités pour communiquer l'information et consulter les membres sur ses plans d'action. La présidente de la CFP a elle-même participé aux réunions du comité des SM et l'un de ses vice-présidents ou directeurs généraux siégeait à chacun des sous-comités. La CFP accordait une importance particulière au sous-comité sur la dotation et le recours en matière de dotation, car les recommandations de ce comité devaient être compatibles avec les politiques de dotation que la CFP devait adopter ultérieurement. Représentée par son vice-président, Politique et responsabilisation en matière de mérite, la CFP a emprunté cette voie pour partager ses premières réflexions sur la politique et la délégation, et solliciter les points de vue des autres organismes sur certaines questions clés relevant de sa compétence. Elle a également cherché à tirer profit de ces discussions pour transmettre des messages clés sur la façon dont elle comptait assumer son nouveau rôle. Voici ce que dit une note de service de l'époque :

« Ce faisant, [en communiquant ses premières réflexions sur la politique, la délégation et la responsabilisation], la CFP sera en mesure d'assurer l'élaboration du nouveau régime de dotation, et d'obtenir une précieuse rétroaction sur l'élaboration de son propre cadre de travail. La participation précoce de la CFP à ces discussions est essentielle afin de dissiper l'impression générale que le nouveau régime ne sera assujéti à aucune règle²². »

Comme nous pouvons le constater, il était important pour la CFP d'affirmer, dès le début, qu'elle continuerait de jouer un rôle clé dans le cadre du nouveau régime de dotation, même si le modèle était essentiellement fondé sur la délégation.

Cette préoccupation d'affirmer son indépendance a également eu une incidence sur l'approche de consultation adoptée par la CFP. Comme le soulignait un gestionnaire de la CFP au début de la mise en œuvre : « L'essentiel dans l'élaboration et l'application [du nouveau régime de dotation] sera la stratégie de communication et de consultation visant à recadrer la relation de la CFP avec les intervenants²³. » Dans cette optique, la CFP était clairement déterminée à compléter tout intrant

²¹ Les cinq sous-comités portaient sur les questions suivantes : dotation et recours en matière de dotation; relations employé-employeur et résolution de différends; responsabilisation, gestion du rendement et rapports; apprentissage, changement culturel et communications; gestion de l'information et systèmes.

²² Commission de la fonction publique, *Interface with TBS' Human Resources Modernization Implementation Governance Structure*, note de service interne datée du 12 novembre 2003, p. 2.

²³ Commission de la fonction publique, *The Public Service Commission's Implementation Plan for the New Legislation*, note de service interne datée du 12 novembre 2003.

issu des Indicateurs de gestion des RH au moyen des données tirées de ses propres consultations, y compris celles des organisations et des agents de négociation. Voici le propos d'un document interne de l'époque sur la question :

« La philosophie à adopter pour orienter ces consultations sera de démontrer l'autonomie de la nouvelle CFP (en menant des consultations indépendantes à grande échelle, en particulier avec les syndicats), tout en participant aux réunions des différents comités des SM, des SMA, de la commission parlementaire et autres forums sur les RH en vue de les informer des plans d'action de la CFP et de se renseigner sur leurs enjeux et leurs préoccupations. »

En somme, bien que la CFP ait participé à la structure générale de gouvernance de la modernisation des RH, son objectif n'était pas uniquement d'en assurer une bonne coordination. Elle tirait aussi parti de ces comités comme forums de consultation des intervenants, et pour affirmer son rôle et son indépendance à l'égard du régime de dotation. Elle a aussi mené plusieurs consultations indépendantes. Il est évident que les objectifs de coordination, de consultation et de communication étaient interreliés dans cette première phase du processus de mise en œuvre, qui servait de point de départ pour l'élaboration du nouveau système de nomination et de délégation prôné par la LEFP.

2.2. Nouveau cadre de nomination : élaboration des politiques et délégation

Bien que la nouvelle LEFP de 2003 marque l'adoption d'un tout nouveau modèle fondé sur la délégation, il restait beaucoup à faire pour que ce modèle devienne réalité. Pour la CFP, la toute première étape de la mise en œuvre de la LEFP consistait à élaborer un nouveau cadre de nomination, y compris une nouvelle réglementation, de nouvelles politiques et des instruments de délégation, et à renforcer son système de surveillance afin de s'assurer que la dotation était effectivement déléguée aux gestionnaires et cadres supérieurs, tout en veillant à la conformité du système de mérite. Évidemment, la conception et le déploiement de ce nouveau cadre de nomination représentaient un grand défi qui a occupé, en grande partie, les deux années qui ont suivi l'adoption de la LEFP. Au printemps 2005, la conception du cadre de nomination était presque terminée et la CFP pouvait commencer à travailler sur les ententes de délégation avec les organisations. Toutefois, ce n'est qu'à la toute fin de 2005 qu'elle est parvenue à finaliser certaines politiques, à conclure certaines ententes et à faire adopter officiellement la nouvelle réglementation par le gouverneur en conseil.

En élaborant ce cadre, la CFP avait manifestement l'intention de respecter l'esprit de la réforme et de limiter le plus possible la quantité et la complexité des règles et politiques associées au nouveau système, afin de prévenir le retour à un régime largement fondé sur des règles. Un document interne, rédigé à la fin de 2003 par la Direction générale de la politique et de la responsabilisation en matière de mérite, en vue de présenter l'approche de la CFP concernant l'élaboration du nouveau cadre politique, illustre sa réflexion sur cette question et mérite d'être cité en totalité :

« Afin d'établir un juste équilibre entre la souplesse inhérente à la *Loi* et le besoin d'assurer l'intégrité du processus de nomination, nous proposons l'approche suivante : Par ses politiques, la CFP déterminera les valeurs et principes fondamentaux qui guideront la prise de décision des gestionnaires dans le processus de nomination. Ces politiques sont fondées sur l'application

du principe du mérite et de l'impartialité politique en vertu des valeurs fondamentales (comme l'équité, la transparence, la souplesse, la diversité et l'excellence) de tout système fondé sur la responsabilisation afin de préserver l'intégrité du système de nomination. [...]

Dans la mesure du possible, la CFP évitera d'imposer des politiques normatives et des procédures complexes pouvant nuire à la souplesse de l'approche fondée sur les valeurs inhérentes à la LEFP proposée, mais établira des lignes directrices visant à orienter les activités clés et à aider les gestionnaires à prendre des décisions mesurées qui assureront l'intégrité des nominations. [...]

Les lignes directrices serviront en grande partie à illustrer les pratiques exemplaires et les aspects importants auxquels les organisations peuvent se référer pour élaborer leurs propres politiques internes sur des sujets précis, en particulier lorsque la délégation exige une politique interne.

La CFP surveillera activement le système de nomination et, si elle relève des lacunes, elle prendra les mesures nécessaires pour les corriger. Pour ce faire, elle pourrait accroître les exigences politiques, mais seulement pour les organisations qui présentent des problèmes; il serait illogique de contraindre inutilement les organisations dont le rendement est satisfaisant, lorsqu'elles ne présentent que des difficultés isolées²⁴. »

En résumé, lorsqu'elle a élaboré son nouveau cadre de nomination, la CFP avait manifestement l'intention de laisser le plus de latitude possible aux gestionnaires et cadres supérieurs des organisations, mais elle reconnaissait également la nécessité de préserver l'équilibre entre le respect des lignes directrices et la marge de manœuvre des gestionnaires.

Au cours de l'élaboration du nouveau cadre, la CFP a mené des consultations auprès de ses intervenants clés sur le contenu de la réglementation et des politiques proposées. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la structure de gouvernance de la mise en œuvre de la gestion des RH, en particulier les sous-comités des SM, a été très utile pour recueillir les points de vue des organisations et d'autres organismes centraux, mais la CFP a également mené des consultations distinctes auprès de ses intervenants clés.

Au cours des deux premières années, le vice-président, Politique et responsabilisation en matière de mérite, entretenait un rapport très étroit avec le groupe de SM adjoints en RH des organisations; ceux-ci se réunissaient toutes les semaines – autour de café et muffins – pour discuter de la mise en œuvre de la LEFP. Il a aussi présidé un comité de directeurs généraux des RH, lequel a joué un rôle important en matière de communication au cours de la réforme. De plus, la CFP a organisé d'innombrables réunions avec divers intervenants, y compris les syndicats, l'APEX, les membres de la collectivité des RH et les cadres supérieurs. Le conseil consultatif de la CFP, composé de représentants des organisations et des syndicats, a également permis d'obtenir une rétroaction sur l'élaboration des politiques et d'autres questions liées à la mise en œuvre; à titre d'exemple,

²⁴ Commission de la fonction publique, *New Policy Framework*, note de service interne datée du 23 novembre 2003, p. 2.

le groupe de consultation sur les activités politiques mis sur pied en mars 2004, qui a largement participé à la conception de l'approche adoptée par la CFP²⁵.

Aussi, à l'automne 2004, la CFP a mené une série de consultations à l'échelle du pays sur le nouveau cadre de nomination, la délégation du pouvoir de nomination au groupe de direction et la réglementation des activités politiques. En tout, elle a tenu 15 séances, dont 12 à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Des 599 fonctionnaires qui ont participé à ces séances, 231 étaient membres du groupe de direction²⁶. Les participants à ces séances ont d'ailleurs exprimé des inquiétudes en tout genre. Par exemple, certains étaient préoccupés par le fait que les organisations n'avaient pas les ressources requises pour mettre en œuvre la LEFP de façon efficace, et que la haute direction donnait l'impression de ne pas être très impliquée dans la réforme, ce qui laissait présager des problèmes compte tenu de l'ampleur des changements. Une discussion pertinente sur le nouveau processus de recours, notamment sur le rôle des discussions informelles et le concept d'abus de pouvoir en vertu de la nouvelle loi, a également eu lieu. D'importantes préoccupations ont été exprimées concernant la délégation des pouvoirs de dotation pour les postes du groupe de direction : certains participants craignaient que la porte soit ouverte à l'abus, tandis que d'autres marquaient leur désaccord en invoquant que cela entraînerait une perte de cohérence organisationnelle du groupe de direction et limiterait la mobilité interorganisationnelle à l'avenir.

Enfin, la CFP a organisé d'importantes conférences, auxquelles ont participé plus d'une centaine de personnes, afin de mettre à l'essai son cadre de politiques et d'évaluer comment certains choix seraient perçus par les organisations. Dans certains cas, ces conférences ont mené à des changements de politiques afin de les adapter aux besoins des organisations; dans d'autres, elles ont permis à la CFP de mieux comprendre les risques associés à certains choix, et de prendre des décisions plus éclairées, parfois impopulaires, au chapitre des politiques.

Dans l'ensemble, les conférences et d'autres types de consultations montrent une grande ouverture à l'égard du processus d'élaboration des politiques. Comme le soutient un cadre supérieur chargé de l'organisation de ces conférences : « le processus d'élaboration des politiques était loin d'être un processus fermé sur lui-même. Je crois que cela s'est révélé un élément essentiel [de notre approche pour la mise en œuvre de la nouvelle LEFP]. » Un autre cadre supérieur ayant participé à cette rencontre a confirmé que les consultations à grande échelle menées, soit par l'entremise des comités de la structure de gouvernance de la mise en œuvre de la gestion des RH, soit par la CFP, ont eu une réelle incidence sur les politiques qu'elle a par la suite adoptées : « Parfois, elles nous ont poussé à modifier considérablement notre approche, comme pour les activités politiques, et à d'autres moments donnés, elles nous ont permis de revoir nos politiques afin de les adapter aux réalités des organisations. Quoi qu'il en soit, elles ont eu une réelle incidence. » Selon le même cadre supérieur, bien que la rétroaction obtenue des comités de la structure de gouvernance de la mise en œuvre de la gestion des RH ait été importante, les consultations distinctes menées par la CFP ont été souvent

²⁵ Commission de la fonction publique, *Detailed Strategy for Consulting with the PSCAC Consultation Group*, document interne daté de mars 2004 et entrevue confidentielle avec un ancien cadre supérieur de la CFP.

²⁶ Commission de la fonction publique, *Summary of PSC Cross-Country Consultations*, document interne daté du 30 novembre 2004, p. 1.

plus utiles, car elles permettaient des échanges moins formels et plus approfondis sur la façon dont le système fonctionnerait dans la pratique. Enfin, nous avons interrogé une autre personne qui a participé à ces consultations au nom de son organisation et du Conseil national de la dotation, laquelle a émis des commentaires sur les consultations à grande échelle menées par la CFP : « Au cours de ces consultations, nous avons réellement le sentiment que la CFP tenait compte de nos points de vue et de nos préoccupations. »

Tout ce travail a débouché sur la création d'un cadre de dotation relativement élaboré qui intègre quelques règles, un ensemble de politiques de dotation accompagnées de lignes directrices explicatives et de documents d'appui, un ensemble d'ententes de délégation énonçant les conditions de la délégation des pouvoirs aux organisations, ainsi qu'un système de présentation de rapports appuyant la surveillance et la responsabilisation des organisations. Manifestement, le cadre qui en découle demeure considérable. Pour s'assurer de pouvoir rendre compte adéquatement au Parlement sur l'utilisation de son pouvoir de délégation, la CFP avait besoin d'un cadre solide décrivant les exigences relatives à la délégation, les normes de base à respecter en matière de dotation ainsi que le continuum des activités de surveillance, de la présentation régulière de rapports au secteur des enquêtes et des vérifications. Sans un tel cadre, il serait impossible pour la CFP de rassurer les parlementaires sur l'intégrité des pratiques de dotation des organisations.

Néanmoins, au final, le nouveau cadre de dotation demeure bien moins précis et normatif que celui qu'il a remplacé. Comme le rappelle l'une des personnes interrogées, les 46 chapitres de l'ancien manuel de dotation ont été remplacés par un ensemble de 10 politiques, énoncées de manière générale, qui contribuent davantage à la délégation des pouvoirs, comme le pouvoir de doter des postes de direction, et réduisent le droit d'appel des décisions de dotation : « Dans l'ensemble, c'est un tout autre monde. » Un autre ancien cadre de la CFP a aussi souligné l'importance du changement : « Je dirais que nous avons réduit le volume des politiques, si on prend le nombre de pages comme exemple, par un facteur de 10. C'est pourquoi les hauts dirigeants de la collectivité des RH étaient d'ardents défenseurs de la réforme. »

Toutes les pièces du cadre de nomination étaient en place à la fin de 2005, juste à temps pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. La réglementation a été officiellement adoptée en novembre 2005. Un règlement plus exhaustif, le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, a été adopté le 4 novembre 2005 et traite une large gamme de questions, y compris les droits de priorité de nomination, les nominations au groupe de direction, les nominations intérimaires et les mises en disponibilité. Puis, quelques semaines plus tard, la CFP adoptait de nouvelles règles concernant les exemptions relatives aux exigences en matière de langues officielles pour les nominations non impératives²⁷. Elle a aussi adopté la réglementation sur les dispositions de la LEFP concernant les activités politiques à la fin de novembre 2005. En plus de ces règles, la CFP a élaboré un ensemble de 10 politiques touchant divers aspects du cadre de nomination, comme le choix de la zone de sélection, la conception du processus d'évaluation et le recours aux mesures correctives. Contrairement à l'ancien manuel de dotation, cet ensemble de politiques représentait

²⁷ Le *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique* et le *Règlement sur les langues officielles – nominations dans la fonction publique* ont été adoptés le 21 novembre 2005.

une réduction notable du nombre de règles ou d'exigences à respecter dans le processus de dotation, même en tenant compte des politiques et documents d'orientation qui y étaient associés.

Le 25 avril 2005, la présidente de la CFP annonçait (par écrit) à tous les administrateurs généraux que le nouveau cadre de nomination était prêt et qu'ils devaient s'y référer pour élaborer l'approche de dotation de leur propre organisation²⁸. Elle a aussi fait mention des services de soutien qui seraient mis à la disposition des organisations durant le processus, allant de conseils stratégiques d'experts-conseils en RH de la CFP à des documents de référence et des séances d'information. Il ne fait aucun doute que l'élaboration des systèmes et politiques de dotation au sein des organisations a représenté une étape essentielle de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, car cette exigence constituait un préalable à la délégation des pouvoirs de dotation. Bien qu'il soit possible qu'un travail de préparation ait eu lieu au sein des organisations en attendant la délégation des nouveaux pouvoirs de dotation, le fait que la CFP ait finalement terminé l'élaboration du cadre de nomination leur laissait encore huit mois pour effectuer les travaux, en supposant que les pouvoirs seraient délégués avant l'entrée en vigueur de la LEFP.

L'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), qui établit les conditions de la délégation des pouvoirs de nomination aux administrateurs généraux, est un instrument important élaboré par la CFP pour officialiser la délégation des pouvoirs de dotation aux organisations. De fait, il s'agit d'ententes entre la CFP et les administrateurs généraux, qui dressent une liste des pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes, précisent les conditions liées à la délégation des pouvoirs par la CFP et décrivent les attentes en matière de responsabilisation et de vérification envers les organisations. L'IDRN énonce également les conditions dictées par la CFP en ce qui a trait à la subdélégation des pouvoirs de dotation des administrateurs généraux aux gestionnaires des organisations.

La CFP avait déjà élaboré un cadre de travail efficace pour conclure ces ententes en 2004 et, une fois que les organisations eurent élaboré leur propre régime de dotation fondé sur le nouveau cadre de nomination, elle a été en mesure de commencer à déléguer les pouvoirs. En décembre 2005, 80 administrateurs généraux avaient déjà signé l'IDRN touchant la plupart des postes réglementés en vertu de la LEFP²⁹. De plus, dans le cadre de ces ententes, la CFP a délégué 32 des 37 pouvoirs de nomination qu'elle détenait en vertu de la LEFP; ce qui indique clairement que la délégation a été effectuée à grande échelle et que les efforts de mise en œuvre déployés par la CFP respectaient l'esprit des réformes législatives de 2003³⁰. En juin 2010, des ententes de délégation avaient été

²⁸ Lettre de Maria Barrados, présidente de la CFP, adressée aux administrateurs généraux intitulée « Le nouveau Cadre de nomination de la CFP », datée du 25 avril 2005. Cette lettre est accessible en ligne à : www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/messages/ltr-dh-ag-fra.htm

²⁹ Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 22.

³⁰ Les cinq pouvoirs que la CFP ne délègue pas, en raison du niveau de risque très élevé qui y est associé, sont les pouvoirs de révoquer les nominations et de prendre des mesures correctives à la suite d'enquêtes menées dans des circonstances diverses (processus externes, processus internes non délégués, puis influence politique et cas de fraude touchant les nominations) ainsi que le pouvoir, en vertu du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique* (DELOFP), d'exempter une personne, pour des raisons médicales, de l'obligation de posséder le niveau de compétence requis en matière de langues officielles pour occuper un poste bilingue.

signées avec les administrateurs généraux de 84 organisations. Selon certaines personnes interrogées, le processus de signature des ententes de délégation a été facilité, du fait que la CFP avait déjà conclu des ententes de même nature sous l'ancien régime. L'élaboration des nouveaux instruments de délégation pouvait ainsi tirer profit de ces travaux. Un ancien cadre ayant pris part à ces travaux a déclaré : « les nouvelles ententes étaient sans précédent quant à leur portée, mais elles n'étaient pas très différentes de ce qui avait été fait dans le passé, donc nous ne recommençons pas à zéro, ce qui nous a aidés lors des discussions avec les organisations ».

Pour appuyer le processus de délégation, la CFP a élaboré un Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), lequel définit les éléments que les organisations sont tenues de mettre en place afin de se voir déléguer les pouvoirs de dotation, y compris les exigences en matière de politiques, de formation, de communication et de responsabilisation. Le CRGD a été conçu en fonction de quatre facteurs clés jugés importants pour la réussite de la mise en œuvre de la LEFP : la délégation des pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux; l'intégration des besoins en matière de RH aux plans d'activités des organisations; l'élaboration de systèmes de RH adéquats pour soutenir la dotation; et des mesures de responsabilisation pertinentes axées sur les résultats en dotation. Le nouveau cadre de responsabilisation a été utilisé pour la première fois au cours de l'exercice 2005-2006, et la CFP l'a modifié au cours de l'exercice 2007-2008 afin qu'il reflète davantage les exigences opérationnelles.

Enfin, pour appuyer la surveillance continue des activités de dotation des organisations, la CFP a également créé un instrument de présentation de rapports annuels – le Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation (RMORCD) – qui permet l'évaluation annuelle de l'efficacité des activités de dotation de chaque organisation. Après avoir examiné ces rapports annuels, la CFP livre une rétroaction aux administrateurs généraux sur l'évaluation du système et des pratiques de dotation de leur organisation. Elle publie également un résumé de son évaluation des RMORCD dans son propre rapport annuel, aux fins de transparence et de responsabilisation à l'endroit du Parlement. Pour refléter les modifications apportées au CRGD, la CFP a révisé le RMORCD en 2007 afin d'améliorer le fonctionnement du système. Les changements visaient entre autres à accroître l'utilisation des indicateurs quantitatifs, à utiliser plus efficacement les données existantes et à communiquer aux organisations l'importance d'autoévaluer leur système de dotation. La CFP a aussi effectué d'autres changements pour harmoniser le processus de présentation de rapports en réduisant le nombre de questions auxquelles doivent répondre les organisations³¹. Par exemple, en 2009-2010, elle a réduit le nombre d'indicateurs requis, qui est passé de 37 à 29. La CFP estime que, depuis 2008-2009, ces mesures ont réduit le fardeau de production de rapports des organisations de 60 %.

Collectivement, la nouvelle réglementation, les politiques de nomination, l'IDRN, le CRGD et le RMORCD constituent le nouveau cadre de nomination détaillé de la fonction publique, lequel traduit les dispositions de la nouvelle LEFP en régime de dotation efficace basé sur la délégation. La réalisation de ce cadre était au centre des efforts de mise en œuvre de la nouvelle LEFP déployés

³¹ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la CFP – Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009, p. 30.

par la CFP. Toutefois, comme il était à prévoir, lorsque les organisations ont commencé à utiliser ce nouveau cadre, elles se sont heurtées à plusieurs problèmes et sources d'irritation. Dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LEFP, tant les organisations que la CFP ont passé beaucoup de temps à se familiariser avec le nouveau régime.

En novembre 2008, la CFP a entamé une révision exhaustive du cadre de politiques en matière de dotation afin de respecter les exigences de la LEFP et de déterminer les possibilités d'amélioration en fonction de ses trois années d'expérience dans le contexte de la nouvelle LEFP. Elle a donc procédé à l'examen des politiques, lignes directrices et documents connexes après avoir analysé les données recueillies au cours des activités de surveillance qu'elle dirigeait depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, et mené des consultations à grande échelle auprès de ses intervenants clés, comme le Conseil national de la dotation et le Conseil des ressources humaines. La CFP a également analysé les décisions rendues par le TDFP au cours de ses trois premières années d'activité et mis sur pied des groupes de discussion internes composés d'employés travaillant à différents volets du nouveau régime de dotation. Cet examen a été achevé vers la fin de 2009.

À la suite des résultats de cet examen, la CFP a apporté quelques modifications à ses politiques, directives et documents d'orientation, mais n'a apporté que quelques changements significatifs aux politiques. Elle a modifié la plupart des documents de politiques afin de clarifier leur contenu, simplifier leur utilisation et corriger quelques erreurs mineures, incohérences ou omissions. Par exemple, elle a actualisé les directives en matière de recours aux discussions informelles pour résoudre les plaintes qui pourraient découler du processus d'embauche, pour répondre aux exigences relatives à la documentation des principales étapes du processus de nomination et à la nomination de cadres³². Elle a aussi réduit le nombre de documents d'orientation pour simplifier la gestion des organisations. Selon les personnes interrogées, la CFP ne souhaitait pas ajouter de documents normatifs décrivant ou suggérant les diverses étapes du processus de dotation, mais les gestionnaires des organisations communiquaient souvent avec elle pour obtenir des directives précises sur les différents volets du processus. Par exemple, bien que la CFP ait refusé de le faire au départ, elle a récemment produit une nouvelle « liste de vérification en matière de dotation » devant l'insistance des organisations. La CFP soutenait que cette liste de vérification serait perçue comme une liste d'exigences contraignantes visant à restreindre la marge de manœuvre des organisations, mais les gestionnaires ont insisté en indiquant qu'elle les aiderait dans leur travail en offrant un plus grand degré de certitude aux personnes qui en auraient besoin.

Parmi les plus importants changements apportés, à la suite de l'examen des politiques, la présidente a annoncé, au printemps 2010, que la CFP adopterait une nouvelle politique sur les valeurs du mérite en matière de nomination, pour veiller à ce que le processus de dotation soit conforme – obligatoirement – aux exigences fondamentales de la *Loi* dans un régime fondé sur le mérite, et qu'il respecte les valeurs fondamentales du processus de dotation que sont la justice, l'égalité

³² Voir la Lettre aux chefs des ressources humaines, intitulée « Soutien et conseils offerts par la CFP », par Donald Lemaire (vice-président, Direction générale des politiques, CFP), datée du 21 juillet 2009.

d'accès, la transparence et la représentativité³³. Parallèlement, la CFP souhaite clarifier la politique touchant le processus de dotation non annoncé, une question toujours controversée au sein des organisations. Bien qu'elle reconnaisse que de tels processus soient permis en vertu de la nouvelle LEFP, la CFP craint que leur utilisation excessive ait pour effet de miner certaines valeurs fondamentales du système, telles la justice et l'égalité d'accès. Par conséquent, la CFP examine la possibilité de modifier la politique sur le choix du processus de nomination, afin qu'elle établisse clairement le processus de dotation annoncé comme la norme dans la plupart des situations, celui-là même qui reflète les valeurs directrices du régime de dotation de la fonction publique³⁴.

D'un certain point de vue, les modifications apportées aux politiques reflètent l'ampleur des difficultés auxquelles la CFP a dû faire face au cours de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, soit une compréhension commune de ce que signifie réellement « un système fondé sur les valeurs » dans la pratique. Ainsi, au cours des premières années du déploiement du nouveau régime, on a pu constater qu'un grand nombre de gestionnaires et cadres supérieurs des organisations croyaient que la conformité au nouveau cadre de dotation signifiait qu'ils devaient essentiellement se conformer aux exigences minimales énoncées dans la *Loi*, particulièrement en ce qui touche à la disposition plus restrictive en matière de nomination au mérite. Toutefois, pour d'autres, y compris pour la CFP, un régime de dotation fondé sur les valeurs exige beaucoup plus que le respect de la lettre de la *Loi*. La nouvelle LEFP énonce clairement que les nominations doivent être les plus conformes possibles à l'ensemble des valeurs de dotation dans la fonction publique. Ces valeurs sont énoncées dans le préambule de la LEFP, et la CFP est tenue de veiller à leur respect.

Dans cette perspective, la conformité aux valeurs du régime de dotation s'avère une question exigeante et complexe. Puisque la conformité ne se résume plus simplement au respect de certaines règles normatives, les gestionnaires d'embauche ont la latitude de choisir le processus qui convient selon les circonstances (et défendre leur choix publiquement, au besoin), mais il convient de s'assurer que les gestionnaires respectent les valeurs préconisées et qu'ils puissent défendre leur choix de manière raisonnable. La conformité au régime fondé sur les valeurs peut aussi signifier que les gestionnaires auront à prendre en compte l'importance relative des valeurs concurrentielles qui, dans certaines circonstances, peuvent s'opposer. En pareil cas, ils doivent s'en remettre à leur jugement pour déterminer la meilleure façon de procéder en fonction de ces valeurs conflictuelles, et être fin prêts à défendre leur choix, au besoin. Par exemple, la nécessité de répondre à un urgent besoin de combler une pénurie de RH pourrait entraîner le recours à un processus de dotation qui n'adhère pas nécessairement aux valeurs préconisées. Toutefois, si le gestionnaire d'embauche a tenu compte de ces valeurs et qu'il a exercé un jugement raisonnable dans son choix de processus en vertu des circonstances, cette façon de faire ne devrait pas causer problème. Autrement dit, un régime fondé sur les valeurs repose autant sur la conformité aux valeurs communes que sur le jugement des gestionnaires, et c'est précisément pour cette raison qu'il devrait être en mesure de soutenir un régime de dotation plus souple.

³³ Voir le « Message de la présidente » publié dans le numéro du printemps 2010 du *Bulletin INFO-CFP*, accessible dans le site Web de la CFP à www.psc-cfp.gc.ca/centres/newsletter-bulletin/index-fra.htm, consulté le 21 juin 2010.

³⁴ Entrevue avec un cadre supérieur de la CFP.

Cependant, le débat sur la nature du régime de dotation fondé sur les valeurs n'est pas purement didactique; il a des conséquences directes sur le type de demandes adressées aux gestionnaires d'embauche et sur la nature des règles visant à réglementer le comportement de ces derniers. La mise en œuvre de la nouvelle LEFP a engendré de la confusion et des désaccords : on se demandait à quel point les politiques de la CFP devaient être normatives et si les organisations pouvaient être critiquées injustement pour ne pas avoir respecté des valeurs de dotation qui sont décrites de façon assez générale. C'est en partie pour cette raison qu'un grand nombre de gestionnaires et de spécialistes en RH ont demandé à la CFP de leur fournir des lignes directrices plus précises, ainsi que de plus amples renseignements et précisions en matière de réglementation, afin de mieux comprendre ce qu'on attendait d'eux et ce qui pouvait être considéré comme étant un écart dans le cours d'une enquête ou d'une vérification de leurs décisions de dotation. Par ailleurs, d'autres organisations ont reproché à la CFP de restreindre leur marge de manœuvre en leur faisant craindre une éventuelle vérification défavorable et, indirectement, en les invitant à se protéger, en revenant à leurs anciennes pratiques de dotation largement fondées sur des règles. Dans les deux cas, le nouveau régime semble avoir engendré un malaise associé à une surveillance plus étroite des pratiques des gestionnaires quant au respect des valeurs et à un ensemble de politiques plus générales.

Cette situation a évidemment rendu plus difficile la mise en œuvre de la nouvelle loi. Lors d'une entrevue, un cadre supérieur de la CFP nous faisait la remarque suivante : « On nous reproche de trop contrôler, mais en même temps, les gestionnaires, et en particulier les spécialistes en RH, nous demandent de leur prescrire plus de règles. » Un autre cadre supérieur attribue une partie de la difficulté à une mauvaise compréhension qui s'est manifestée dès le début de la réforme :

« On a promis aux gestionnaires qu'il y aurait moins de règles et plus de latitude après la réforme. Pour un grand nombre d'entre eux, cela signifiait la promesse qu'ils auraient plus de latitude et moins d'obligations. Mais en fait, le régime fondé sur les valeurs demande plus d'engagement de la part des gestionnaires : ils ont plus de décisions à prendre, ils doivent se prononcer clairement sur ce qu'ils souhaitent, et pouvoir justifier des choix qui respectent les valeurs préconisées. En pratique, le système fondé sur les valeurs confère plus de liberté, mais exige plus de discipline. »

Une autre personne interrogée a exprimé un point de vue similaire : « Les gens demandent plus de réglementation et plus d'orientation. Pour être franc, je ne crois pas que les organisations étaient bien préparées à adopter un régime fondé sur les valeurs. » En fait, il y a consensus chez les cadres supérieurs interrogés pour dire que la formation et la communication de l'information aux gestionnaires se sont révélées un problème de taille au moment de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

2.3. Diffusion de l'information : informer et former les gestionnaires et les conseillers en ressources humaines

Outre la création du nouveau cadre de dotation, la conclusion des ententes de délégation et l'adoption des nouvelles dispositions concernant les activités politiques, la mise en œuvre de la nouvelle LEFP a nécessité des efforts considérables pour informer et former les gestionnaires et conseillers en RH sur les dispositions législatives du nouveau régime. Pour tirer pleinement avantage des nouveautés, un engagement à long terme à l'égard de l'apprentissage continu et d'un changement de culture étaient vraisemblablement nécessaires; toutefois, dans les années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il fallait également diffuser immédiatement l'information et offrir une formation sur le nouveau régime de gestion des RH. Les gestionnaires et conseillers en dotation des organisations étaient les collectivités principalement visées : les gestionnaires devaient comprendre le nouveau cadre, y compris l'accent mis sur la délégation et la nouvelle latitude que celui-ci leur offrait, mais les conseillers en dotation devaient également jouer un rôle de soutien important auprès des gestionnaires. Il était essentiel de joindre les deux collectivités. Toutefois, vu la taille considérable de la fonction publique fédérale, la tâche représentait un défi colossal : la CFP avait estimé, au moment de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, que près de 18 000 fonctionnaires auraient besoin d'une formation de base sur le nouveau régime, tandis qu'environ 2 000 autres devraient suivre une formation approfondie sur le fonctionnement du nouveau régime de dotation pour garantir une mise en œuvre efficace. Malheureusement, la formation des gestionnaires et conseillers en RH s'est révélée un défi très difficile à relever.

Pour arriver à joindre un si vaste auditoire en si peu de temps, le défi constituait en soi une entreprise inouïe et coûteuse dans les meilleures circonstances, mais dans le contexte de la LEFP, la tâche a été alourdie par des problèmes de non-collaboration entre organisations. Dès le début du processus de mise en œuvre, la CFP avait conclu, avec l'AGRHFPC et l'EFPC, une entente de formation qui devait être intégrée au processus. Selon les commentaires obtenus au cours des entrevues, la CFP était principalement responsable d'informer les conseillers en RH, tandis que l'AGRHFPC devait se charger d'informer les gestionnaires. Dans les deux cas, les organismes devaient également travailler de préférence avec l'EFPC, puisque la LMFP la désignait clairement comme centre de formation officiel de la fonction publique. Toutefois, tant l'AGRHFPC que l'EFPC ont eu du mal à s'acquitter de leur mandat de formation. Comme les deux organismes étaient déjà accaparés par leur propre restructuration et par d'autres problèmes, ils n'ont malheureusement pas pu honorer leur engagement.

De fait, selon les personnes interrogées, l'AGRHFPC n'a finalement donné que très peu de formation. En tant que nouvel organisme central, elle était certes confrontée à d'importants défis organisationnels, mais le peu de formation dispensée était aussi attribuable à des choix stratégiques de sa haute direction. Selon un ex-cadre supérieur de l'AGRHFPC, cette dernière avait d'abord prôné une stratégie de formation à plus grande échelle qui serait dirigée par les organismes centraux du gouvernement et grandement orientée sur le personnel des régions. Elle soutenait qu'une coordination centrale permettrait d'inclure systématiquement les gestionnaires, les spécialistes en RH et les représentants syndicaux dans des initiatives conjointes, et assurerait que tout le monde comprendrait la nouvelle structure des RH. Toutefois, après diverses discussions, y compris avec

d'autres organismes centraux, il a été décidé que, puisque le but de la *Loi* était d'instaurer un régime de gestion des RH très décentralisé, la formation des gestionnaires devait aussi relever en, grande partie, des organisations. Dans cette optique, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a refusé d'accorder à l'AGRHFPC une grande partie des fonds budgétaires qu'elle avait demandés pour la formation et les projets de changement culturel. On estimait que les administrateurs généraux devaient trouver les ressources nécessaires pour fournir leur part de la formation souhaitée et assumer la responsabilité première de la formation de leur propre personnel.

Toujours selon cet ex-cadre supérieur de l'AGRHFPC, compte tenu de ces décisions, l'étendue et la qualité de la formation variaient beaucoup d'une organisation à l'autre, et certaines organisations « ont raté le coche ». Dans certaines organisations, où les administrateurs généraux et d'autres cadres supérieurs jugeaient que le nouveau régime de gestion des RH était une initiative importante, plus d'efforts ont été déployés à cet égard; toutefois, dans d'autres organisations, les cadres supérieurs n'étaient pas très impliqués dans les réformes des RH et n'ont pas déployé les efforts suffisants pour préparer les gestionnaires. La personne interrogée a conclu comme suit : « [...] la formation offerte sur le nouveau système était insuffisante. Je crois qu'il s'agit de la plus grande lacune de la mise en œuvre de la *Loi*. Et ce n'était pas juste une question de formation, ce qu'il fallait, c'était en fait un changement de culture. [...] C'est pourquoi après plus de cinq ans, les gestionnaires commencent à peine à utiliser la latitude que leur offre la nouvelle loi. L'ancienne culture fait obstacle au nouveau système et il aurait fallu s'occuper davantage de cet aspect dès le début. »

Quant à l'EFPC, elle éprouvait également des difficultés à offrir les programmes tout en subissant une importante réorganisation interne. Comme indiqué précédemment, l'EFPC a été créée à partir du Centre canadien de gestion (CCG) par suite de l'adoption de la LMFP en 2003, et elle a hérité des programmes de formation à grande échelle offerts par la CFP, y compris les programmes de formation technique et linguistique. Selon les personnes interrogées, il s'agissait de changements considérables, auxquels se sont ajoutés des problèmes de leadership parce qu'on était en train d'établir la nouvelle organisation. Dans ce contexte difficile, la Stratégie d'apprentissage de la LMFP, y compris la formation sur la nouvelle LEFP, représentait « la première fois que la nouvelle EFPC devait créer un programme d'apprentissage cohérent de grande envergure »³⁵. Ce faisant, l'EFPC a éprouvé certaines difficultés qui ont eu une incidence sur la qualité et l'étendue de la formation offerte pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

En premier lieu, l'EFPC a eu du mal à créer certains des modules de formation requis et à recruter des experts-conseils en la matière pour l'aider à remplir son mandat auprès de l'AGRHFPC et de la CFP. L'examen de documents internes montre que la CFP avait des réserves concernant la capacité de l'EFPC de dispenser la formation requise et qu'elle a dû intervenir à plusieurs reprises pour modifier le contenu des modules de formation de l'EFPC. Dès le début de l'automne 2004, les consultations menées dans tout le pays indiquaient que les gestionnaires des organisations étaient préoccupés par le délai de la formation et l'accès à celle-ci : plusieurs participants craignaient que la formation leur

³⁵ École de la fonction publique du Canada (2008), *Les deux premières années de la mise en œuvre : Responsabilités de l'EFPC dans le cadre de la Stratégie d'apprentissage prévue dans la Loi sur la modernisation de la fonction publique, rapport de l'évaluation formative*, p. 1.

soit donnée trop tard pour pouvoir assurer la mise en œuvre avant la fin de 2005³⁶. À une réunion avec l'EFPC en janvier 2005, la CFP a fait remarquer que le manque de compréhension de la *Loi* et du nouveau cadre de nomination était le message clé découlant de ces consultations et a souligné le besoin de fournir plus d'outils, de soutien et de formation que prévu³⁷.

À l'approche de l'entrée en vigueur de la *Loi*, l'EFPC a annulé la première série de ses cours sur le nouveau régime de dotation, ce qui a accru l'inquiétude des organisations³⁸. L'annulation de ces cours a également eu des conséquences sur les efforts de la CFP qui visaient à s'assurer que les spécialistes en RH étaient suffisamment informés pour pouvoir gérer le nouveau système. À cet égard, le Centre de psychologie du personnel de la CFP avait élaboré l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination pour certifier que les conseillers en dotation possédaient des connaissances de base sur le nouveau cadre. À la fin de l'automne 2005, on s'est rendu compte qu'un grand nombre d'entre eux attendaient toujours de suivre la formation avant de se soumettre à cet examen. De même, les organisations qui avaient prévu offrir la formation à l'interne n'avaient toujours pas reçu le matériel de formation de l'EFPC, et n'avaient donc pas encore commencé à la donner³⁹. Même si cette situation se réglait lentement, elle demeurait problématique.

Puis, au cours de visites effectuées dans 20 organisations au début de l'automne 2005, la CFP a constaté « qu'un grand nombre d'organisations étaient préoccupées par l'accès à la formation auprès de l'EFPC, ce qui avait une incidence sur leur degré de préparation pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP » et « qu'à la mi-octobre, 84 % des grandes et moyennes organisations n'avaient pas encore formé les gestionnaires subdélégués et 79 % n'avaient pas encore formé les cadres de direction »⁴⁰. Dans ce contexte, la présidente de la CFP a rencontré la présidente de l'EFPC en novembre 2005 afin de discuter de mesures correctives possibles. À cette rencontre, la CFP a identifié quatre cours jugés essentiels pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et a formulé des recommandations précises pour améliorer la manière de les donner.

Même si l'accès aux cours posait un problème, la CFP était aussi préoccupée par une partie de leur contenu et par la compétence de certains formateurs du secteur privé retenus par l'EFPC. Certains employés de la CFP qui avaient participé à des versions pilotes de ces cours ou qui avaient révisé le matériel des cours y avaient trouvé des lacunes et des erreurs factuelles⁴¹. Une des personnes interrogées, un cadre supérieur d'un ministère qui était membre du Conseil national de la dotation à l'époque, se rappelait aussi que les organisations avaient été déçues du contenu des cours :

³⁶ Commission de la fonction publique, *Summary of PSC Cross-Country Consultations*, document interne daté du 30 novembre 2004, p. 2 et 3.

³⁷ Commission de la fonction publique, *PSMA/PSEA Implementation: PSC Rollout Strategy – Meeting with CSPS*, document interne daté du 6 janvier 2005, p. 2 et 3.

³⁸ Commission de la fonction publique, *Learning Needs for PSEA Implementation – Meeting with Ruth Dantzer, November 8, 2005*, note de service interne datée du 7 novembre 2005, p. 1.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁴¹ Entrevue confidentielle avec un ancien cadre supérieur de la CFP.

« Nous avons passé beaucoup de temps à conseiller l'École sur le contenu qui était requis dans les nouveaux cours; nous avons même passé en revue des parties précises du matériel avec elle. Mais les cours sont arrivés trop tard et la plupart de nos commentaires n'avaient pas été pris en compte dans le matériel. » Pour aider l'EFPC à dispenser les cours, la CFP lui a proposé d'utiliser quelques-uns de ses experts en la matière entre décembre 2005 et la fin de mars 2006⁴². Néanmoins, même si certaines mesures correctives ont été prises, on était encore insatisfait de la formation donnée par l'EFPC durant cette importante période de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP.

En 2008, l'EFPC a publié sa propre évaluation des efforts qu'elle a déployés durant les deux premières années de la mise en application de la Stratégie d'apprentissage de la LMFP, qui portait essentiellement sur ses travaux jusqu'en mars 2006. En se fondant principalement sur des preuves documentaires et des entrevues auprès de son propre personnel, elle a constaté que, malgré les difficultés liées à l'environnement et à la gestion, elle a fourni un programme de formation adéquat et de grande qualité⁴³. Cependant, les auteurs de l'évaluation ont trouvé que : « Sans exception, les répondants au sondage de l'EFPC (61 sur 61) ont indiqué qu'en général la gestion des programmes de la Stratégie d'apprentissage de la LMFP devait être améliorée. [...] la structure, la culture et les processus organisationnels de l'EFPC étaient sollicités au-delà de leur capacité pour remplir le mandat qui lui était confié. Les répondants ont cité les éléments suivants comme principales raisons de leur évaluation générale : une coordination et des communications médiocres, un piètre service de soutien (marketing, finances, ressources humaines, passation des marchés et approvisionnement) et un manque d'efficacité en matière de planification⁴⁴. » Il ne fait aucun doute que la formation sur la LMFP s'est avérée être un défi organisationnel de taille pour l'EFPC.

En plus de ces difficultés organisationnelles, l'évaluation de l'EFPC a indiqué aussi qu'on a eu du mal à attirer l'attention des gestionnaires au tout début du projet. Certaines des activités et des conférences initiales qui visaient à sensibiliser les gestionnaires et à présenter la nouvelle LMFP n'ont pas attiré beaucoup de participants⁴⁵. De plus, en raison des échéances serrées, la formation devait commencer avant que soit terminé le travail sur les nouvelles lignes directrices et directives en matière de dotation, ce qui a signifié que l'EFPC n'avait parfois aucune orientation précise de l'AGRHFPC et de la CFP quant au contenu des cours⁴⁶. Le rapport indique aussi que l'urgence de former le personnel avant l'entrée en vigueur de la *Loi* a entraîné une forte demande de formateurs qualifiés et d'experts en la matière durant ces quelques années, et que l'EFPC a dû concurrencer

⁴² Commission de la fonction publique, *Learning Needs for PSEA Implementation – Meeting with Ruth Dantzer, November 8, 2005*, note de service interne datée du 7 novembre 2005, p. 1.

⁴³ École de la fonction publique du Canada (2008), *Les deux premières années de la mise en œuvre : Responsabilités de l'EFPC dans le cadre de la Stratégie d'apprentissage prévue dans la Loi sur la modernisation de la fonction publique, rapport de l'évaluation formative*, iv.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁶ *Ibid.*, p. viii et 27.

avec les organisations qui offraient leurs propres séances de formation sur la dotation. Cette pénurie d'experts fait partie des difficultés qui ont contribué à l'insuffisance de la formation offerte par l'EFPC⁴⁷.

Manifestement, de nombreuses difficultés ont nui à l'efficacité de la formation sur la nouvelle LEFP, une étape clé de la mise en œuvre de celle-ci. Par conséquent, dans les années précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la CFP était préoccupée du manque de préparation des gestionnaires⁴⁸. Elle a elle-même pris des mesures pour joindre directement les conseillers en RH et les gestionnaires. Une de ses initiatives a été d'offrir trois séries de séances de formation intitulées « Préparons-nous » entre avril 2005 et avril 2006. La première série, donnée au printemps et à l'été 2005, portait sur le nouveau cadre de nomination et les services de recrutement que la CFP continuerait à offrir aux organisations. Au cours de ces séances, l'AGRHFPC a également présenté les politiques clés qu'elle allait inclure à titre d'employeur. La deuxième série de séances, offerte à l'automne 2005, portait sur les nominations des cadres, les dispositions transitoires, les enquêtes et le nouveau tribunal de la dotation ainsi que sur le nouveau cadre concernant les activités politiques des fonctionnaires. Finalement en mars et en avril 2006, la CFP a offert la dernière série d'ateliers qui portait sur la nouvelle réglementation en matière de nomination, les dispositions concernant les langues officielles et la gestion des grandes quantités de candidatures dans un contexte de zone nationale de sélection. Au total, environ 46 séances d'information ont été données aux spécialistes en RH⁴⁹. Ces séances, qui ont été offertes à différents endroits au sein de la fonction publique, ont été très populaires et un grand nombre de personnes y ont participé. Cela dit, étant donné le nombre de places disponibles et leur courte durée, les séances ne pouvaient avoir qu'une portée limitée, et la CFP était consciente « qu'un nombre considérable de conseillers en dotation et leurs adjoints auraient besoin d'une formation plus importante sur la LEFP » avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

En plus d'offrir ces séances de formation, la CFP a élaboré des outils pour aider les organisations à mettre en œuvre le nouveau système. Par exemple, elle a créé un guide de transition pour soutenir la période où les processus amorcés dans l'ancien régime de dotation seraient terminés selon les nouvelles règles. Comme nous l'avons vu précédemment, la CFP a aussi élaboré un test pour aider les administrateurs généraux à vérifier si les spécialistes en RH de leur organisation possédaient l'expertise requise pour mettre en œuvre le nouveau cadre de nomination avant son déploiement. L'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination (ECCN) a commencé en septembre 2005 et, à la fin de mars 2006, près de 1 500 personnes s'y étaient soumises. En général, les résultats de cet examen confirment que les spécialistes en RH qui ont passé ce test possédaient les connaissances de base requises pour guider les gestionnaires dans le nouveau système⁵⁰. Toutefois, la CFP a aussi constaté qu'à ce moment-là cinq grandes organisations et une organisation de taille

⁴⁷ *Ibid.*, p. ix.

⁴⁸ Entrevues confidentielles avec des anciens cadres supérieurs de la CFP.

⁴⁹ Voir Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 40.

⁵⁰ Plus précisément, 98 % des spécialistes en RH qui avaient passé le test l'ont réussi, ce qui indique qu'ils possédaient les connaissances de base requises pour être considérés comme possédant une « expertise » sur le nouveau cadre de nomination. Voir Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 44.

moyenne n'atteignaient toujours pas la norme voulant que 80 % des conseillers en dotation réussissent l'ECCN, une condition énoncée dans l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé par les organisations.

Finalement, la CFP s'est de plus servie de sa série d'« Ateliers futés », une série de séances d'information continue que ses bureaux offraient déjà, pour présenter des séances d'information sur divers aspects du nouveau système, en particulier au terme des séances « Préparons-nous ». Par exemple, au cours de l'exercice 2008-2009, la CFP a tenu 144 séances d'information sur les nouvelles règles en matière de dotation, auprès de 3 689 participants de diverses organisations du gouvernement fédéral. De même, elle a tenu 29 séances d'information sur les nouvelles règles des activités politiques, pour 450 fonctionnaires environ⁵¹. Et tout dernièrement, en mai 2010, la CFP a tenu d'autres séances d'information sur des questions pertinentes liées à la LEFP, comme la nomination de cadres et l'application du principe du mérite⁵². Pour assurer l'apprentissage continu des conseillers en dotation, la CFP a fait de leur participation aux activités d'apprentissage l'un des 29 indicateurs de son Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), l'outil qu'elle utilise pour évaluer le rendement des organisations⁵³.

Malgré tous ces efforts, la plupart des personnes interrogées, tant de la CFP que d'autres organisations, ont mentionné que la plus grande faiblesse du processus de mise en œuvre était le manque de formation et une diffusion insuffisante de l'information. Une des personnes interrogées, qui travaillait dans un ministère au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi*, s'est souvenue qu'à cette époque, les cadres supérieurs de son ministère n'ont reçu qu'une demi-journée de formation sur le nouveau régime de dotation. Comme elle l'a fait remarquer : « La dotation n'est pas une priorité pour la plupart des gestionnaires, mais, en vertu de la nouvelle loi, nos attentes sont très élevées. Je ne crois pas que les gestionnaires étaient bien préparés. » Un cadre de la CFP a exprimé le même point de vue concernant la formation des conseillers en RH : « Nous avons déployé de nombreux efforts pour former la collectivité des RH, mais ce n'était pas suffisant. Cette collectivité connaît un grand roulement de personnel, et nous avons trop compté sur l'EFPC, qui n'a pas fait grand-chose. En fin de compte, ce n'était pas suffisant. »

De plus, ce problème semble avoir perduré. Une cadre de la CFP a déclaré qu'à l'automne 2007, elle avait fait une tournée canadienne, avec quelques cadres supérieurs de l'AGRHFPC, dans le but de discuter de la modernisation des RH avec les fonctionnaires. Cette tournée prenait la forme d'une série de grandes conférences où les participants pouvaient également discuter entre eux en petits groupes. Cette série de rencontres a révélé des lacunes considérables en matière d'information et de connaissances sur le nouveau régime de dotation de la part des fonctionnaires participants. Elle se rappelait qu'au cours de certains ateliers, les conseillers en RH et les gestionnaires des organisations ne s'entendaient pas du tout sur le sens à donner à quelques éléments de base de la

⁵¹ Commission de la fonction publique du Canada (2009), *Rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009*.

⁵² Voir la Lettre aux chefs des ressources humaines, intitulée « Séances d'information de la Commission de la fonction publique du Canada », par Gerry Thom (vice-président, Direction générale des services de dotation et d'évaluation, CFP), datée du 5 mai 2010.

⁵³ Voir Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, p. 166.

nouvelle LEFP. Une autre personne interrogée, qui a participé à cette tournée au nom de l'AGRHFPC de l'époque, a aussi trouvé que les participants n'étaient pas bien informés des nouvelles dispositions législatives, en particulier ceux des petits centres régionaux. Dans son ensemble, cette expérience a mis en lumière tous les progrès qu'il restait à faire pour informer et former les gestionnaires et les conseillers en dotation deux années après l'entrée en vigueur de la LEFP.

Même aujourd'hui, on craint que de nombreux gestionnaires, et même des spécialistes en RH, connaissent mal la nouvelle loi et les possibilités qu'elle leur offre. Une personne interrogée qui travaille en étroite collaboration avec les spécialistes en RH des organisations a déclaré : « Encore aujourd'hui, si vous appelez un membre du personnel des RH d'un ministère, celui-ci aura de la difficulté à vous expliquer en quoi diffère la nouvelle loi de l'ancienne. [...] Il n'y a pas eu suffisamment de séances d'information : le changement était immense, et il aurait fallu investir davantage dans la diffusion de l'information et la promotion. » La difficulté de mobiliser les spécialistes en RH semble avoir été aggravée par le fait qu'un grand nombre d'entre eux trouvent leur rôle ambigu dans le nouveau système. Comme le pouvoir a été délégué aux gestionnaires, les spécialistes en RH des organisations se considèrent davantage comme des conseillers. Toutefois, la latitude accordée par le nouveau système et le fait que ce dernier se fonde maintenant sur les valeurs au lieu de règles normatives rend plus difficile la prestation de conseils en matière de pouvoirs. Selon certaines personnes interrogées, certains spécialistes en RH ont de la difficulté à s'adapter à ce nouveau rôle. De plus, plusieurs des personnes interrogées ont fait remarquer que de nombreux spécialistes en RH en service depuis longtemps dans la fonction publique étaient tout simplement contre la réforme et que ceux qui approchaient de la retraite n'avaient pas très envie de faire place à un si grand changement. Tous ces facteurs ont rendu plus difficile la mobilisation des conseillers en dotation des organisations pour diffuser l'information et les connaissances sur le nouveau système.

2.4. Restructuration de la Commission de la fonction publique : gérer le changement, renforcer la surveillance et revoir les services

Comme nous l'avons vu plus haut, les réformes adoptées en 2003 ont entraîné plus d'un changement à la législation sur la dotation et une nouvelle réglementation des activités politiques des gestionnaires : elles ont aussi nécessité de profondes transformations organisationnelles qui ont eu une incidence directe et considérable sur la CFP. Les réformes ont eu de grandes répercussions sur la CFP en tant qu'organisme, en particulier en raison du regroupement de plusieurs programmes de formation et de perfectionnement au sein de la nouvelle École de la fonction publique du Canada et du transfert de certaines fonctions de la CFP au nouveau Tribunal de la dotation de la fonction publique, réduisant ainsi son effectif, supprimant certains des rôles qu'elle assumait depuis longtemps et la forçant à se restructurer. D'autres services, comme la planification et l'analyse démographique des RH, ont aussi été transférés au nouvel organisme de RH qui relève du Conseil du Trésor.

En général, le transfert de ces fonctions à un autre organisme que la CFP était en lui-même un défi organisationnel de taille, étant donné que la CFP devait le relever en même temps qu'elle mettait en œuvre les nouvelles dispositions sur la dotation et les activités politiques. Il n'y a aucun doute qu'en

créant de l'instabilité au sein de l'organisation, et inévitablement une situation très stressante pour le personnel en raison de la transformation de son milieu de travail, cette réorganisation aurait pu gravement nuire à la mise en œuvre de la LEFP. Toutefois, dans l'ensemble, ces importants changements organisationnels se sont bien déroulés et ne semblent pas avoir miné le travail de la CFP pour mettre en œuvre la nouvelle loi. Le Bureau du vérificateur général a indiqué, dans son rapport de vérification de février 2005, que le transfert des fonctions de la CFP à d'autres organismes a eu lieu « relativement sans difficulté » grâce à une excellente gestion de projet et au leadership des cadres supérieurs⁵⁴. Les cadres supérieurs interrogés pour la présente étude ont confirmé en général que le processus de réorganisation s'est déroulé sans grandes difficultés et que celui-ci n'avait pas empêché la mise en œuvre de la nouvelle loi. Comme l'a précisé une des personnes interrogées, le transfert « en bloc » d'employés vers d'autres organisations a beaucoup facilité la transition.

Pour les employés qui sont restés à la CFP, des efforts ont été déployés pour leur communiquer efficacement la nature des changements, notamment l'élaboration d'une stratégie triennale de communication interne visant à informer les employés de l'orientation future de l'organisation⁵⁵. Les personnes interrogées pour l'étude étaient d'avis que, globalement, le moral des employés n'a pas souffert outre mesure durant cette transition et que l'instabilité avait eu une très faible incidence sur la mise en place du nouveau régime de dotation. Ce point de vue semble être confirmé par les résultats du sondage mené auprès des employés à l'époque. Par exemple, le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux mené en 2005, pendant une phase intensive de mise en œuvre de la LEFP, a révélé que 41 % des employés jugeaient que l'instabilité de leur organisation avait une incidence sur la qualité de leur travail, et ce pourcentage se reflétait dans l'ensemble de la fonction publique. En 2008, ce pourcentage avait diminué pour se situer à près d'un tiers des employés. En 2005, deux tiers des employés étaient d'avis que leurs cadres supérieurs avaient diffusé l'information de façon efficace (52 % de l'ensemble de la fonction publique) et 81 % des employés estimaient que la CFP constituait un endroit où il était agréable de travailler (82 % de l'ensemble de la fonction publique). Ces chiffres semblent indiquer que la transformation de la CFP durant cette période critique n'a pas suscité de grandes difficultés internes⁵⁶.

De même, les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008, mené alors que le nouveau régime de dotation était en place et que la transformation organisationnelle était terminée, indiquent eux aussi que le processus de la réforme a eu une très faible incidence sur le moral et l'engagement des employés. Le sondage révèle une très grande satisfaction concernant l'emploi à la CFP; environ 80 % des employés ont déclaré qu'ils aimaient leur emploi. Le sondage

⁵⁴ Bureau du vérificateur général (2005) *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 3 – La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes*, Ottawa, p. 1.

⁵⁵ Commission de la fonction publique, *Preparing Our Employees for the New PSEA and PSC Transformation: Summary of the Draft Internal Communications Strategy 2004-2007*, document interne daté du 3 septembre 2004.

⁵⁶ Les résultats complets du sondage mené en 2005 sont accessibles à : www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071116104655/www.psagency-agencecfp.gc.ca/survey-sondage/2005/results-resultats/index-f.htm

montre aussi que les pourcentages d'employés qui ont déclaré être satisfaits de leur organisme (70 %), qui considéraient que leur organisme était un bon lieu de travail (71 %) et qui préféraient rester dans leur organisme, même si un poste comparable était disponible ailleurs dans la fonction publique fédérale (55 %), étaient sensiblement les mêmes que dans le reste de la fonction publique. Ces pourcentages étaient aussi plus élevés que ceux obtenus auprès des employés de l'Agence de la fonction publique du Canada, l'autre organisme au centre du nouveau système des RH⁵⁷.

Débat sur la place des services de dotation à la Commission de la fonction publique

Dans le contexte de ce constat globalement positif, les employés de la Direction générale des services de dotation et d'évaluation représentent une exception majeure, car ceux-ci ont vécu une transition difficile. Pour la CFP, les réformes représentaient un abandon des mesures axées sur les transactions et une réorientation vers une plus grande attention sur l'établissement de politiques et la surveillance. Dans le contexte de ce changement global, le rôle des services de dotation, une fonction centrale historique de l'organisation qui représentait environ la moitié de son budget, semble avoir été dévalué. Pour de nombreux employés, l'importance croissante attribuée à la surveillance des organisations, en particulier la vérification, annonçait, pour le moins, une relation plus conflictuelle avec les organisations et pouvait entraîner une relation antithétique avec leurs clients. De plus, dans l'ensemble de la fonction publique, les réformes de la dotation avaient souvent tendance à présenter la CFP future comme étant une entité de surveillance, un organisme du Parlement ayant des responsabilités limitées en matière de prestation de services. Même au sein de la CFP, le rôle que devaient jouer les services de dotation à l'avenir semblait mal défini et a continué de susciter des débats jusqu'en 2006. Tous les employés savaient que les hauts dirigeants de la CFP avaient des doutes quant à l'avenir des services de dotation, et ils se demandaient s'ils allaient demeurer au sein de l'organisation et quelle serait l'importance de leur rôle s'ils y restaient.

Cette incertitude sur l'avenir des services de dotation au sein de la CFP a eu des effets considérables sur le moral des employés. Une des personnes interrogées a décrit la situation comme suit : « le personnel des services s'est senti exclu du processus de la réforme, marginalisé au sein de son propre organisme. Certains employés ont été informés des détails de la réforme au cours de séances d'information auxquelles ils ont participé avec leur gestionnaire, lesquelles avaient été offertes par leurs collègues de la CFP. Ils avaient le sentiment d'être traités comme des clients externes, des étrangers. [...] La perception générale était que la CFP attendait simplement le moment de se débarrasser d'eux, une fois que le système leur aurait trouvé une autre place ailleurs. » Ce même cadre pensait que cette situation pouvait avoir une incidence sur la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, constituant au moins une occasion manquée : « notre effectif de dotation, qui travaille sur la ligne de front et en étroite collaboration avec les gestionnaires des organisations, aurait dû être à l'avant-plan des communications avec les gestionnaires et les spécialistes en RH, mais je crois que nous avons raté le coche. »

⁵⁷ Les résultats complets du sondage mené en 2008 sont accessibles à : www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2008/.

Dans les années suivantes, l'importance des services de dotation au sein de la CFP a été réaffirmée et la situation a changé. Des consultations menées auprès des organisations sur cette question, qui se sont terminées à la fin de 2005, suggéraient le besoin de conserver de forts atouts dans ces domaines, en particulier pour les services de recrutement, d'évaluation et de nomination de cadres⁵⁸. Au sein de la CFP, on a fait valoir qu'un élément important de la prestation de services aiderait la CFP à demeurer informée des réalités opérationnelles en matière de dotation, ce qui lui offrirait une fenêtre essentielle sur le régime de dotation. Une grande capacité opérationnelle semblait être aussi un enjeu important au cas où la délégation des pouvoirs de dotation serait retirée à des organisations. On a continué de se déclarer, par souci d'efficacité, très en faveur d'un recrutement en partie centralisé et de services d'évaluation accessibles aux organisations. C'est pourquoi, malgré les évidents désaccords entre certains acteurs clés du régime des RH, la fonction de service a été retenue comme étant un élément important de la CFP.

Bien que l'importance des services de dotation ait été réaffirmée, il convient de noter que cette partie de la CFP a aussi subi de profondes transformations en raison de la réforme. Conformément à la nouvelle approche de dotation déléguée, les gestionnaires des organisations ne sont pas tenus d'avoir recours à la CFP pour obtenir des services de dotation et d'évaluation, et la CFP a adopté un modèle de recouvrement des coûts pour un grand nombre de ses services. Bien que ce changement ait été difficile, il est maintenant bien intégré au sein de l'organisation, et les services sont gérés selon une formule de recouvrement des coûts, ce qui lui permet de satisfaire aux exigences en matière de revenu et qui permet aux gestionnaires responsables d'adopter une approche de gestion solide pour ces opérations.

Toutefois, la prestation de services de dotation peut parfois sembler ne pas cadrer avec l'important élément de surveillance qui fait partie du mandat de la CFP. En termes simples, les gestionnaires des organisations peuvent être réticents à retenir les services de professionnels en dotation qui travaillent pour l'organisme qui surveille et vérifie leurs actions. Même si les employés prennent soin de rappeler qu'ils mettent l'accent sur les services et sont dévoués aux organisations clientes, beaucoup de gestionnaires craignent que, si leur organisation fait appel à des employés de la CFP et que ces derniers relèvent un problème, même mineur, ils fassent rapidement l'objet d'une enquête. Comme une des personnes interrogées l'a indiqué : « Il est clair que certains gestionnaires d'organisation nous perçoivent comme des espions qui ne cherchent qu'à relever des erreurs pour les rapporter à nos collègues chargés des enquêtes. Évidemment, c'est faux, mais cette perception est difficile à changer. La CFP ne jouit pas d'une bonne réputation auprès des organisations, car elle est perçue comme étant la police de la dotation. En ce qui concerne la prestation de services de dotation, cela présente une difficulté. » Toutefois, malgré cela, les services de dotation ont subi des changements et continuent de jouer un rôle important dans le nouveau régime de dotation.

Au cours de cette période, certains changements ont aussi été apportés aux services de dotation et d'évaluation afin de faire avancer les réformes de 2003 visant à passer au recouvrement des coûts pour ces services. Il est particulièrement important pour un organisme en régime de recouvrement des coûts de demeurer étroitement aligné sur les besoins et les préférences de ses clients potentiels.

⁵⁸ Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 25.

Encore aujourd'hui, malgré la plus grande délégation en matière de dotation survenue depuis l'adoption de la nouvelle LEFP, la CFP demeure le fournisseur de services de choix pour plus de 50 organisations fédérales. C'est pourquoi il faut s'assurer de toujours fournir des services de qualité⁵⁹. Dans cette optique, la CFP a récemment pris des mesures afin d'obtenir une rétroaction pertinente de ses clients de la fonction publique.

Par exemple, en 2008, avec le soutien du greffier du Conseil privé, la CFP a mis sur pied un Comité consultatif de sous-ministres sur les services de dotation et d'évaluation (CCSM) de la CFP chargé de s'assurer qu'elle reçoive la rétroaction et les conseils nécessaires de la part de ses clients potentiels dans la fonction publique. La création de ce nouveau comité consultatif découle d'une recommandation du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre (Comité Tellier-Mazankowski) qui souhaitait que la CFP oriente davantage ses services de dotation et d'évaluation vers un modèle de recouvrement des coûts en février 2008. Pour ce faire, les administrateurs généraux devaient fournir une rétroaction continue sur la gouvernance de ces services pour que la CFP demeure informée des besoins de la fonction publique. Dans le même esprit, la Direction générale des services de dotation et d'évaluation de la CFP a établi dernièrement un nouveau sondage sur la satisfaction de la clientèle qu'elle prévoit mener pour la première fois en 2010.

Renforcement de la capacité de surveillance : enquêtes et vérifications

Alors que la direction générale de la CFP responsable des services de dotation et d'évaluation éprouvait de réels problèmes en raison de l'accent croissant sur la surveillance, une plus grande qualité de la surveillance a entraîné des difficultés pour la CFP. Par exemple, selon un de ses cadres supérieurs, la CFP aurait dû être plus attentive à ses fonctions d'enquête dans les premières années de la mise en œuvre de la nouvelle loi, une période où elle était plus axée sur l'élaboration de politiques et la délégation. En conséquence, en raison du nombre d'employés qui ont pris leur retraite et du roulement du personnel, sa capacité a été réduite dans ce domaine, une situation qui a été difficile à renverser à une période où le nouveau cadre entrainait en vigueur. Le recrutement et la formation de personnel étaient d'importants enjeux pendant cette période. Néanmoins, de 2006 à 2009, la CFP s'est beaucoup rattrapée et a redoublé d'efforts dans ce domaine, notamment en recrutant plus d'enquêteurs. Dans le cadre de ces efforts, la CFP a publié, en 2007, deux politiques et trois cadres de travail qui reflètent son approche en matière d'enquête en vertu de la nouvelle loi.

Alors qu'elle renforçait sa capacité et peaufinait son approche, la CFP a également commencé à traiter des dossiers d'enquête selon la nouvelle LEFP, tout en terminant les dossiers ouverts sous le régime de l'ancienne loi⁶⁰. Au cours de l'exercice 2007-2008, la CFP a terminé 107 enquêtes, dont la plupart portaient sur des dispositions liées à la dotation, et 62 autres dossiers ont été réglés

⁵⁹ Commission de la fonction publique du Canada (2009), *Rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009*.

⁶⁰ Étant donné que la nouvelle loi est entrée en vigueur en décembre 2005, le dernier processus de sélection commencé en vertu de l'ancienne loi s'est poursuivi en 2006, ouvrant la voie à des enquêtes en 2006 et en 2007. En 2006-2007, 121 dossiers d'enquête liés à l'ancienne loi ont été fermés et, à la fin mars 2007, il restait 117 enquêtes à mener en vertu de l'ancienne loi. Voir Commission de la fonction publique du Canada (2007), *Rapport annuel 2006-2007*, sections 4.30 et 4.31.

à l'aide d'un autre mécanisme de résolution des conflits (aussi appelé « intervention précoce »)⁶¹. Au cours de l'exercice 2008-2009, elle a mené 90 enquêtes sur de possibles violations de la LEFP, de son règlement et de ses politiques connexes. Soixante-treize de ces dossiers portaient sur la dotation, tandis que 17 autres concernaient de prétendues violations des dispositions concernant les activités politiques. Au cours du même exercice financier, 27 autres dossiers ont été résolus au moyen d'une intervention précoce⁶². En 2009-2010, la CFP a conclu 80 enquêtes portant sur la dotation, et quatre autres sur des allégations d'activités politiques irrégulières. Quatre dossiers supplémentaires ont été résolus au moyen d'une intervention précoce⁶³.

Ces chiffres illustrent l'actuelle capacité d'enquête de la CFP pour assurer le respect de la nouvelle LEFP, mais ils ne révèlent que partiellement le travail effectué par la Direction générale des enquêtes. Compte tenu de l'ouverture continuelle de dossiers, la CFP a toujours des dossiers actifs qui font l'objet d'une enquête ou pour lesquels elle doit décider de mener une enquête ou non. Et, comme on peut s'y attendre, elle reçoit aussi de nombreuses plaintes qui, après étude, ne donnent pas lieu à une enquête. Par exemple, certaines allégations portent sur des situations qui ne relèvent pas du mandat de la CFP ou qui ne peuvent justifier une enquête. Par conséquent, le nombre de dossiers qu'elle traite par année excède de loin le nombre d'enquêtes qu'elle mène au cours de la même année. Par exemple, au cours de l'exercice 2009-2010, la CFP a fermé 326 dossiers actifs, dont 235 sans enquête. Le nombre de dossiers fermés par année est supérieur à celui des années antérieures à l'adoption de la nouvelle LEFP⁶⁴.

La CFP a pris des mesures correctives dans de nombreux dossiers d'enquête fondée. Par exemple, dans le cas d'enquêtes sur une fraude, les mesures correctives qu'elle a prises comprennent la destitution ou la révocation de la nomination d'une personne, ou l'ajout d'une clause qui oblige la personne à obtenir la permission de la CFP avant d'accepter un autre poste dans la fonction publique fédérale pendant une période de trois ans.

En 2007-2008, la CFP a commencé à utiliser son pouvoir de divulguer des renseignements personnels obtenus dans le cours d'enquêtes. À certaines conditions, la CFP peut déterminer si l'intérêt public de la divulgation des renseignements personnels l'emporte sur la protection de la vie privée de la personne concernée. C'était là un grand changement dans le rôle des enquêtes pour protéger les concepts du mérite et de l'impartialité politique au sein de la fonction publique.

⁶¹ Commission de la fonction publique du Canada (2008), *Rapport annuel 2008-2009*, sections 8.32-8.46.

⁶² Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, sections 4.32 et 6.40-6.48.

⁶³ *Ibid.*, section 6.29. La diminution du nombre de dossiers résolus au moyen d'un autre mécanisme de résolution des conflits reflète le fait qu'un grand nombre de dossiers traités au cours de cet exercice sont des demandes d'enquête issues des résultats des vérifications. Ces cas ne sont pas admissibles à ce mécanisme de résolution des conflits.

⁶⁴ Selon les rapports annuels de la CFP, cette dernière a conclu 197 dossiers en 2002-2003, 208 dossiers en 2003-2004 et 300 dossiers en 2004-2005. Toutefois, étant donné l'arrivée importante de nouveaux dossiers dans les premières années suivant l'adoption de la nouvelle LEFP, au terme de l'exercice 2009-2010, la CFP avait 144 dossiers d'enquête actifs, dont 113 avaient été reportés des années antérieures. Voir Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, tableau 19.

Pour accroître les connaissances sur la LEFP et documenter publiquement ses activités de surveillance, la CFP publie également des résumés dépersonnalisés de dossiers choisis qui ont fait l'objet d'une enquête en vertu de la nouvelle loi, en plus de la publication des rapports d'enquête annuels. Sans nommer les personnes en cause, les résumés offrent une brève description des questions soulevées dans les dossiers et expliquent les décisions rendues par la CFP. Au début de 2010, la CFP avait publié 57 résumés d'enquête couvrant la période de 2006 à 2009, dont 35 dossiers portant sur des allégations liées à des activités politiques irrégulières et 22 dossiers portant sur des décisions de nomination⁶⁵. La publication de ces résumés semble jouer un rôle potentiellement important dans le nouveau système des RH fondé sur les valeurs. Qu'ils concernent la dotation ou les activités politiques, ces résumés permettent de mieux comprendre comment les valeurs sont appliquées ou violées dans des circonstances particulières, et comment la CFP les interprète dans le contexte de ses enquêtes. Étant donné que le cadre fondé sur les valeurs doit accorder une place importante à la diffusion de l'information et aux communications destinées aux employés, la CFP choisit de publier les résumés d'enquête qui, à son avis, ont une valeur éducative et qui peuvent servir d'outil efficace pour la mise en œuvre de la nouvelle loi.

En plus des enquêtes, l'établissement d'une solide capacité de vérification, une fonction qui a depuis toujours été négligée par la CFP, a aussi représenté une difficulté organisationnelle de taille. La CFP a fait d'énormes investissements dans ce domaine et a augmenté son nombre de vérificateurs, qui est passé de 5 à 23 entre 2003 et 2006⁶⁶. Toutefois, malgré cette croissance notable, il lui a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour trouver les professionnels dont elle avait besoin pour créer sa Direction générale de la vérification en raison de la pénurie sur le marché du travail. En 2006, la CFP a retenu les services d'une société de conseils en gestion pour l'aider à élaborer sa stratégie en ressources humaines et renforcer sa capacité pour ses activités de vérification. De plus, elle a continué de réattribuer des fonds à l'interne pour soutenir la croissance de sa Direction générale de la vérification. Finalement, au milieu de 2010, les services de vérification de la CFP comptaient un effectif de près de 65 personnes, un nombre qui devrait demeurer relativement stable pour le moment, mais qui illustre clairement le rôle de vérification important qu'elle joue en vertu de la nouvelle LEFP⁶⁷.

En dépit de la difficulté à trouver le personnel compétent, la Direction générale de la vérification a quand même connu une croissance rapide dans un domaine assez sous-développé à la CFP. Par conséquent, celle-ci a dû faire face à des problèmes communs aux organisations à croissance

⁶⁵ Ces résumés sont accessibles à : www.psc-cfp.gc.ca/inv-enq/summaries-resumes-fra.htm. En vertu du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, la CFP détient aussi l'autorité de nommer les personnes en cause dans ses rapports d'enquête lorsqu'elle juge que cette mesure favorise de meilleures pratiques d'emploi et de responsabilisation et fait en sorte que les pratiques irrégulières ne se reproduisent plus. Ces rapports sont accessibles à : www.psc-cfp.gc.ca/inv-enq/rprt/index-fra.htm.

⁶⁶ Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 237-238.

⁶⁷ Entrevue avec un cadre supérieur de la CFP, le 23 juin 2010. Parmi cet effectif de 65 employés, on compte environ 40 vérificateurs à temps plein. Les 25 autres personnes sont des cadres responsables de ces services, le personnel administratif et quelques employés chargés de fonctions connexes, comme la planification stratégique des vérifications, l'élaboration de méthodes de vérification, etc.

rapide, comme celui d'intégrer un nouvel effectif diversifié dans une organisation bien établie et de favoriser une compréhension commune du rôle de chacun. Pour ce faire, elle a pris un certain nombre de mesures, notamment la création d'un programme d'apprentissage destiné aux employés et un programme de pratique professionnelle visant à assurer la qualité et l'uniformité des activités de vérification. En 2005, la Direction des méthodes professionnelles de la Direction générale de la vérification a élaboré un manuel de vérification, fondé en grande partie sur la méthode en place au Bureau du vérificateur général, afin d'assurer des pratiques professionnelles et respectueuses des normes. Par la suite, d'autres outils de vérification ont été élaborés, et la CFP a créé un plan d'action afin de s'assurer que les vérifications seraient axées sur les questions les plus à risque et de plus grande importance pour la fonction publique. L'adoption de cette approche fondée sur les risques démontre que la CFP a déployé beaucoup d'efforts pour tirer le meilleur parti de sa capacité de vérification en améliorant ses méthodes et ses processus.

À l'automne 2008, la CFP a créé un comité d'examen indépendant chargé d'évaluer son approche et l'ampleur des activités de vérification liées à la délégation des pouvoirs de dotation. Ce comité, composé de deux ex-sous-ministres fédéraux à la retraite et d'un ex-vérificateur général du Manitoba, a consulté des administrateurs généraux, des parlementaires, anciens et actuels, des agents de négociation et d'autres cadres supérieurs de la fonction publique, et a embauché des experts-conseils chargés de mener des études sur les systèmes de données de la CFP, de comparer l'approche de vérification de cette dernière à celle d'autres organisations ainsi que ses efforts visant à accroître sa capacité de surveillance. En janvier 2009, le rapport du comité indiquait que les activités d'évaluation et de vérification de la CFP étaient suffisantes pour remplir son mandat de surveillance, et que son approche était raisonnable et conforme aux exigences de la nouvelle LEFP.

Toutefois, le comité a également recommandé que la CFP améliore sa capacité d'évaluation et de vérification⁶⁸. Comme le comité d'examen indépendant l'a fait remarquer, la CFP a fait de réels progrès pour renforcer sa capacité de surveillance depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. Selon ses constatations, le budget de surveillance de la CFP pour l'exercice 2008-2009 attribuait 23 millions de dollars aux activités de surveillance (environ 22 % de son budget), une nette amélioration comparativement aux 14 millions de dollars dépensés en surveillance (environ 15 % de son budget) au cours de l'année qui a précédé l'adoption de la nouvelle loi⁶⁹. Cette hausse marquée de fonds consacrés aux activités de surveillance, soit environ 10 millions de dollars, a surtout servi à soutenir le renforcement de la capacité de vérification de la CFP.

Selon le comité, entre 2005 et 2008, la CFP a publié sept rapports de vérification organisationnelle (dont quatre comportent l'imposition de conditions particulières au chapitre de la délégation de pouvoirs aux organisations), un niveau d'activité qui représente une nette amélioration par rapport au passé. Dans les dernières années, la CFP a continué de déployer des efforts dans ce domaine, ce qui lui a permis d'effectuer un plus grand nombre de vérifications. En 2010 seulement, la CFP a publié sept nouveaux rapports de vérification organisationnelle, un rapport de vérification de suivi

⁶⁸ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique – Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

et un rapport de vérification des processus de dotation collective à l'échelle du gouvernement. Elle a également publié trois nouvelles études sur divers aspects de la dotation et cinq mises à jour d'autres études portant sur des questions d'intérêt permanent pour le système des RH⁷⁰. Dans l'ensemble, ces chiffres montrent une expansion continue des activités de vérification de la CFP.

Cependant, malgré l'importance de ce réinvestissement et l'accroissement du niveau des activités, le comité a jugé qu'il faudrait déployer davantage d'efforts dans un avenir proche pour réaliser le plan de vérification. Comme il l'a fait remarquer, si celle-ci ne vérifiait que sept organisations par période de quatre ans, il lui faudrait 47 ans pour couvrir la totalité des organismes dont elle assure la surveillance, un échéancier beaucoup trop long compte tenu qu'elle s'est fixé un cycle de vérification de cinq à sept ans⁷¹. En examinant l'efficacité de l'approche de surveillance de la CFP, le comité d'examen indépendant a constaté que le rendement de la CFP pouvait probablement être amélioré si elle communiquait ses attentes plus clairement aux organisations (par exemple, concernant l'utilisation du processus de dotation non annoncé), si elle assurait un dialogue continu avec les organisations et les organismes centraux sur les activités de surveillance, si elle améliorait la coordination de ses activités avec les autres agents de surveillance (comme le Bureau du vérificateur général et le Bureau du contrôleur général) et si elle investissait dans une meilleure infrastructure de technologie de l'information.

De façon générale, la CFP a répondu positivement aux recommandations du comité et a rapidement adopté un plan d'action qui répond aux 18 recommandations du rapport. Puis, en octobre 2010, la CFP a signalé qu'elle avait terminé la mise en œuvre de cinq recommandations du comité et que la mise en œuvre des autres recommandations serait terminée avant la fin de 2012⁷². Au sein de la CFP, les personnes interrogées ont indiqué que la fonction de vérification demeure en développement et que, au fur et à mesure que les politiques seront rajustées, que les pratiques seront améliorées et que les vérificateurs auront acquis de l'expérience, la CFP fera d'énormes progrès au chapitre de l'efficacité dans ce domaine. À cet égard, et en réponse au rapport du comité, la CFP a effectué une révision complète et a harmonisé sa méthode de vérification en 2009. Elle a aussi amélioré quelques outils de vérification et de planification, et elle a investi dans la formation de ses employés, notamment en mettant en place un nouveau programme de perfectionnement professionnel destiné aux vérificateurs. Elle sollicite en outre la communauté des vérificateurs de l'ensemble de la fonction publique à s'engager à améliorer leurs pratiques et à mieux coordonner leurs activités afin de réduire le plus possible le recouplement des tâches et des activités des organisations⁷³.

⁷⁰ Pour obtenir la liste des vérifications et des études, consulter www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/comrpt-rapter-y-fra.htm.

⁷¹ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique – Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009, p. 35.

⁷² Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, p. 121.

⁷³ *Ibid.*, p. 194-200.

Toutefois, dans son rapport, le comité a fait une autre observation sur les activités de vérification de la CFP qui, d'une certaine façon, pourrait être encore plus importante pour la mise en œuvre de la nouvelle LEFP. Il a mentionné l'importance majeure de déployer un effort continu visant à refléter le changement culturel au sein de la fonction publique au chapitre de la dotation et a soutenu que, outre les efforts continus déployés par la CFP pour renforcer sa capacité de surveillance et de vérification, pour que la nouvelle LEFP puisse être mise en œuvre de façon adéquate, il faut un engagement et un dialogue continu entre la CFP et les acteurs clés du régime de dotation. Et dans les propres mots du comité :

« Le Comité est d'avis que la pleine mise en œuvre de la LEFP, au titre de l'un des fondements essentiels du renouvellement des RH, nécessite un engagement renouvelé de la part de toutes les personnes concernées, y compris les administrateurs généraux, les gestionnaires, les spécialistes en RH et les agents négociateurs. Se contenter d'améliorer la surveillance de la CFP de façon isolée ne suffira pas. Il faut un "effort d'équipe" concerté, y compris, du moins au début, consentir un effort, une attention et un dialogue semblables à ce qui s'est fait au cours des mois qui ont précédé l'entrée en vigueur de l'actuelle LEFP en décembre 2005⁷⁴. »

En somme, l'efficacité des réformes de dotation de 2003, en particulier l'adoption de la nouvelle LEFP, repose largement sur le degré de compréhension des cadres supérieurs et des gestionnaires des organisations à l'égard de leurs nouveaux pouvoirs de dotation et de leur volonté de tirer profit de la nouvelle latitude qui leur est offerte par la nouvelle approche de dotation fondée sur les valeurs. Dans cette optique, le renforcement de la capacité de surveillance devient un aspect essentiel, même partiellement, de la mise en œuvre efficace de la LEFP. De l'avis du comité, outre l'importance d'une fonction de vérification solide, il fallait souligner que la mise en œuvre efficace de la nouvelle LEFP exigeait aussi de porter une attention particulière à la question générale du changement culturel inhérent au changement du système des RH, une question qui nécessitait que tous les acteurs du système s'engagent à adopter la nouvelle façon de faire.

2.5. Mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les activités politiques de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Comme nous l'avons dit plus tôt, la Partie 7 de la nouvelle LEFP contient de nouvelles dispositions sur les activités politiques des fonctionnaires. La protection de l'impartialité politique de la fonction publique a toujours été au centre du mandat de la CFP. Bien qu'elle réalise en partie cet objectif par l'exploitation du régime de dotation (qui vise à prévenir l'influence politique dans les décisions de nomination par exemple), elle doit également réglementer les activités politiques des fonctionnaires. Dans certains cas, la participation politique active des fonctionnaires risque de compromettre l'impartialité politique de la fonction publique. Elle peut aussi créer une perception de favoritisme politique, ce qui peut ébranler la confiance des ministres envers la loyauté de la fonction publique ou sa capacité à offrir des conseils exempts d'influence politique. Dans le même ordre d'idées, si les citoyens perçoivent la fonction publique comme étant partisane, ils pourraient ne plus avoir

⁷⁴ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique – Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009, p. 4.

confiance dans la capacité de la fonction publique de les traiter de façon équitable, sans tenir compte de leurs croyances ou de leurs tendances politiques. Somme toute, pour conserver une fonction publique professionnelle fondée sur le mérite et digne de la confiance des gouvernements et des citoyens, il faut inévitablement limiter les libertés politiques des fonctionnaires.

Cependant, comme notre compte rendu historique l'a démontré, il peut être difficile de déterminer les limites raisonnables qui peuvent être imposées sur les activités politiques des fonctionnaires au sein d'une démocratie libérale⁷⁵. Comme les tribunaux nous l'ont rappelé, les fonctionnaires sont aussi des citoyens, c'est pourquoi, pour assurer une fonction publique impartiale, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre la protection de leurs libertés fondamentales et l'intérêt collectif. Dans cette optique, la Partie 7 de la LEFP est en grande partie une réponse à la décision rendue dans la cause *Osborne*, laquelle a invalidé l'interdiction totale en matière d'activité politique de l'ancienne loi et a confié à la CFP la tâche de protéger l'impartialité politique de la fonction publique en interférant le moins possible avec la liberté politique des employés. La *Loi* interdit explicitement aux sous-ministres de se livrer à des activités politiques, à l'exception du vote dans le cadre d'une élection. Elle exige aussi toujours des fonctionnaires d'obtenir la permission de la CFP avant de se présenter comme candidat d'un parti à une élection, et élargit pour la première fois ces exigences aux élections municipales. Mais au sujet des activités politiques qui n'ont aucun lien avec des élections, la *Loi* est plutôt souple : elle laisse la CFP décider des limites à imposer selon les circonstances et des pénalités en cas de violation.

C'est la raison pour laquelle les nouvelles dispositions de la LEFP ont entraîné des difficultés de mise en œuvre pour la CFP. Celle-ci devait d'abord décider si elle devait tenter de dresser la liste des activités politiques non liées à des élections qu'elle devait interdire aux fonctionnaires, si ces interdictions devaient s'appliquer également (ou pas du tout) à tous les types de poste de la fonction publique et si ces interdictions devaient être intégrées dans la LEFP ou seulement dans des énoncés de politiques. Ces grandes questions étaient au centre des discussions internes et externes qui ont eu lieu dans les premières années de la mise en œuvre de la *Loi*. Puis, indépendamment des résultats de ces débats, la CFP avait besoin de concevoir un processus qui lui permettrait de traiter les allégations futures d'activités politiques irrégulières, soit de la part des sous-ministres ou d'employés d'échelons inférieurs. En raison du besoin de transparence et de certitude, elle a décidé rapidement que les diverses étapes et les exigences de ce processus seraient définies dans un règlement. Finalement, la CFP devait faire des choix stratégiques pour gérer les demandes de permission de se présenter comme candidat à des élections ou de chercher à obtenir une nomination au sein d'un parti : sur quels critères devait-elle se fonder pour approuver ces demandes? Quel degré de rétroaction devait-elle obtenir des cadres supérieurs des organisations pendant son évaluation des demandes de leurs employés? Devait-elle imposer des conditions aux employés qui n'étaient pas élus et qui souhaitaient réintégrer leur poste après s'être engagés si visiblement dans des activités politiques? Répondre à toutes ces questions stratégiques, diffuser l'information sur le nouveau cadre concernant les activités politiques, se réorganiser et se préparer à recevoir un grand volume

⁷⁵ Pour consulter un aperçu de l'évolution de cette question au Canada depuis la fin des années 1970, voir Luc Juillet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 141-175.

de demandes et de plaintes, tels étaient les éléments essentiels du programme de mise en œuvre de la CFP au chapitre des activités politiques.

Bien que la mise en œuvre de la Partie 7 de la *Loi* ait été surtout traitée séparément des questions de dotation, la CFP l'a entamée assez tôt. Elle en a commencé la planification au tout début de 2003, même avant l'adoption de la nouvelle LEFP par le Parlement⁷⁶. La première étape qu'elle a entreprise a été de demander à sa Direction de la législation et des politiques de renouvellement du personnel de mener une étude comparative des modèles utilisés aux mêmes fins dans d'autres provinces ou organismes. À cet égard, elle a porté une attention particulière aux règles utilisées par la Gendarmerie Royale du Canada et par la fonction publique de l'Ontario ainsi qu'aux systèmes en place aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en France⁷⁷. La CFP a ensuite eu des discussions informelles avec de nombreuses sociétés dotées d'une expertise pertinente, y compris des avocats du ministère de la Justice, des fonctionnaires du Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et des représentants de la Commission canadienne des droits de la personne⁷⁸. En se fondant sur les résultats de ces recherches et des discussions internes, la CFP a pu déterminer quelques options de mise en œuvre de cette partie de la *Loi*, ainsi que d'autres questions à aborder.

Pour ces motifs, la CFP a ensuite consulté les organisations, les syndicats et d'autres intervenants. Pour ce faire, elle a utilisé plusieurs méthodes. Elle a d'abord consulté un groupe choisi de cadres supérieurs d'organisations et de syndicats par l'entremise de son Comité consultatif (CCCFP). Elle a mis en place au printemps 2004 un groupe consultatif spécial de membres du CCCFP sur les activités politiques qui a tenu six réunions au printemps 2004 afin d'examiner en détail plusieurs dimensions du nouveau cadre régissant les activités politiques. Un des enjeux relevé au cours de ces discussions était le besoin d'aborder la relation entre les nouvelles règles sur les activités politiques et le *Code de valeurs et d'éthique* maintenant administré par l'AGRHFPC. Pour répondre aux préoccupations exprimées par le groupe, on a mis en place un processus bilatéral entre la CFP et le Bureau des valeurs et de l'éthique de l'AGRHFPC en vue de clarifier et d'aborder les sujets liés à la coordination et « d'assurer, dans la mesure du possible, la prestation de conseils et de services de soutien et d'orientation cohérents et uniformes aux employés des organisations » sur les questions de participation à des activités politiques⁷⁹.

Le groupe consultatif du CCCFP a aussi traité en profondeur la liste des activités qui devaient être explicitement interdites dans la réglementation. Bien que ces discussions aient été jugées essentielles, il a été difficile d'obtenir un consensus sur ce que devait être une activité inacceptable, étant donné le nombre et la diversité considérables des circonstances propres aux employés fédéraux. Quoi qu'il

⁷⁶ Mémoire intitulé « Political Activities Work Plan – Presentation to the Commission », daté du 24 septembre 2003.

⁷⁷ Voir Commission de la fonction publique, *Political Activities – Other Jurisdictions: Highlights*, document interne non daté, p. 6.

⁷⁸ Commission de la fonction publique, *Summary of Consultations and Research*, document interne daté du 7 juin 2005, p. 1.

⁷⁹ Commission de la fonction publique, *Talking Points for Maureen Stewart for PSCAC Steering Committee, June 29, 2005*, document interne daté du 21 juin 2005, p. 2.

en soit, elles ont permis de déterminer quelques grands principes, dont l'interdiction de se livrer à des activités politiques pendant l'occupation d'un poste, d'avoir recours à son pouvoir discrétionnaire pour favoriser une entreprise de même allégeance politique ou d'utiliser la propriété du gouvernement pour réaliser des activités politiques⁸⁰. Le groupe consultatif s'est réuni à deux autres reprises en février et en juin 2005 afin de donner à la CFP une rétroaction sur la nouvelle approche, y compris sur l'utilisation de l'outil d'autoévaluation que cette dernière a élaboré pour aider les employés à faire des choix concernant leur participation à des activités politiques.

En octobre 2004, la CFP a également demandé au Forum des politiques publiques (FPP) de préparer un document d'information et d'utiliser ce dernier pour mener une série d'entrevues structurées visant à obtenir les points de vue de divers intervenants⁸¹. Pour ce faire, celui-ci a abordé les trois grandes questions suivantes : est-ce que la CFP doit recommander au gouvernement des règles limitant les activités politiques non liées à une candidature électorale?; est-ce qu'une période de réflexion doit être imposée aux employés qui se sont présentés comme candidats à des élections et qui n'ont pas été élus, avant que ceux-ci ne réintègrent un poste de nature politiquement sensible?; comment doit-on traiter les différents aspects du processus d'enquête, comme les renseignements qui doivent être divulgués au public et les facteurs à considérer au moment de déterminer les mesures correctives lorsque les allégations sont fondées? La CFP a également organisé un symposium en octobre 2004, en se fondant sur ce document d'information. Ce symposium était présidé par la présidente de la CFP, et y ont participé des universitaires, des personnes qui avaient une grande expérience politique et des représentants de divers organismes à but non lucratif, notamment le directeur de l'APEX et un conseiller juridique de l'Association canadienne des libertés civiles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la CFP a aussi utilisé un processus de consultation nationale à l'automne 2004 afin de solliciter le point de vue des fonctionnaires sur les activités politiques. Environ 600 personnes y ont participé, et cette consultation nationale a nettement soutenu une approche au cas par cas qui, bien que fondée sur des principes communs, permettait de mieux prendre en compte les circonstances particulières de chaque fonctionnaire. De façon générale, il semble « qu'il y ait eu un consensus dans la plupart des régions sur le fait que l'approche à adopter devait reposer sur une orientation, des politiques et des principes solides au chapitre des limites à imposer, plutôt que sur des règles » et « qu'il était impossible d'élaborer des règles permettant de traiter toutes les possibilités »⁸².

⁸⁰ Commission de la fonction publique, *Outcome of Discussion of Examples of Possible Unacceptable Political Activities as per Meeting of the PSCAC Consultation Group, March 31, 2004, and April 7, 2004*, document interne non daté.

⁸¹ Voir Forum des politiques publiques, *Ensuring an Impartial Public Service: An Enhanced Role for the Public Service Commission: A Public Policy Forum Background Paper*, Ottawa, FPP, daté du 13 octobre 2004.

⁸² Commission de la fonction publique, *Summary of PSC Cross-Country Consultations – Fall 2004*, document interne daté du 30 novembre 2004, p. 8.

Finalement, de la fin janvier à la mi-mars 2005, la CFP a entrepris une autre série de consultations en écrivant à 87 organisations, 19 syndicats et 13 chefs de conseils fédéraux régionaux et l'APEX. Cette fois, la CFP s'est adressée à ces intervenants en se fondant sur un document produit à l'interne qui détaillait l'approche proposée pour les activités politiques⁸³. Dans ce document, intitulé simplement *Une approche proposée à l'égard des activités politiques*, la CFP a annoncé qu'elle ne proposerait pas de nouvelles règles visant à définir les interdictions propres aux activités politiques non liées à la candidature électorale, mais qu'elle offrirait plutôt un document d'orientation et des conseils pour aider les employés à faire des choix raisonnables concernant leur participation à des activités politiques. Le document d'orientation clarifierait la signification des nouvelles dispositions de la LEFP, notamment en donnant des exemples précis, et comporterait des outils d'autoévaluation pour aider les employés à réfléchir sur les incidences potentielles de leur engagement politique. Toutefois, au final, le nouveau système serait principalement fondé sur le jugement individuel des employés.

Bien que cette approche ait été proposée en partie parce qu'il était difficile d'élaborer des règles permettant de traiter toutes les circonstances possibles en matière d'engagement politique des fonctionnaires, elle est conforme à la philosophie générale découlant des réformes des RH de 2003 : soit le passage à un système fondé sur les valeurs dans lequel les employés devraient, et ce avec de l'aide, se fier à leur jugement dans l'interprétation de la signification fondamentale des valeurs de la fonction publique selon leurs circonstances particulières. La décision de ne pas proposer de règles détaillées concernant les activités politiques interdites est conforme à cette approche fondée sur les valeurs.

Cependant, même si la CFP pouvait décider de ne pas proposer de règles sur les activités politiques interdites, elle a reconnu un besoin réel de certitude sur le plan juridique pour certains autres aspects du nouveau cadre des activités politiques. Par exemple, en ce qui a trait aux enquêtes d'allégation d'activités politiques irrégulières, la Partie 7 de la nouvelle LEFP énonce explicitement le besoin d'une réglementation⁸⁴. À cet effet, le document de consultation fournit des détails sur le processus d'enquête que la CFP proposait d'inclure dans son règlement. Ce règlement visait à traiter divers éléments de ce processus, comme les renseignements à fournir dans une allégation et le délai limite pour présenter une plainte sur une prétendue action irrégulière. Celui-ci serait ensuite étayé par un document d'orientation portant sur d'autres aspects du processus d'enquête, comme la collecte et la divulgation des renseignements. De même, la CFP pensait que certains éléments du processus pour demander la permission de se présenter comme candidat à des élections devaient aussi être précisés dans le règlement.

⁸³ Commission de la fonction publique, *A Proposed Approach to Political Activities*, daté de janvier 2005.

⁸⁴ L'article 118 de la LEFP énonce ce qui suit : « La Commission peut, en conformité avec les règlements, mener une enquête sur toute allégation selon laquelle un fonctionnaire ne s'est pas conformé [...] ».

L'approche proposée par la CFP a obtenu le soutien général des 49 organisations non syndicales qui ont répondu à la lettre⁸⁵. Toutefois, les trois syndicats y ayant répondu ont exprimé de fortes préoccupations : ils trouvaient cette approche encore trop restrictive pour les fonctionnaires et se demandaient si la CFP devait même juger de ce qui était acceptable au chapitre des activités politiques. Bien entendu, le rôle de surveillance des activités politiques que doit jouer la CFP est non seulement historique, mais il est écrit dans la *Loi*. De fait, comme nous l'avons indiqué précédemment, la LEFP adoptée en 2003 a même accru le rôle de la CFP à cet égard. Dans ce contexte, les décisions que la CFP devait prendre pendant la mise en œuvre de la nouvelle LEFP se limitaient davantage à l'approche qu'elle devait adopter pour remplir cette partie de son mandat. Dans cette optique, malgré les critiques des syndicats, les nouvelles mesures concernant les activités politiques proposées par la CFP ont obtenu un soutien général, et la CFP s'est servie des résultats des consultations pour effectuer quelques changements mineurs à la réglementation proposée⁸⁶.

Comme nous pouvons le constater, la CFP a mené de nombreuses consultations pendant qu'elle élaborait son approche de mise en œuvre des dispositions concernant les activités politiques de la LEFP. Selon les personnes que nous avons interrogées, ces consultations ont eu une grande incidence sur l'approche finale adoptée, notamment pour la décision de ne pas dresser la liste des interdictions en matière d'activité politique non liée à la candidature électorale. Surtout que la présidente de la CFP avait tendance à favoriser l'adoption de ce type de règles et que les consultations ont beaucoup aidé à changer sa vision à ce sujet. Toutefois, un des désavantages de la tenue d'un processus de consultation si élaboré est que celui-ci demandait beaucoup de temps. Au départ, le gouvernement avait fixé l'entrée en vigueur de cette partie de la *Loi* au 31 décembre 2004, une année complète avant l'entrée en vigueur des dispositions sur la dotation. Mais la CFP s'est rapidement rendu compte que cet échéancier mettait trop de pression sur le processus d'élaboration des politiques et restreignait la possibilité de mener un processus de consultation adéquat. Par conséquent, à l'été 2004, la présidente de la CFP a demandé au ministre responsable de la LEFP de reporter l'entrée en vigueur de la *Loi* à la fin de 2005. Selon un ex-cadre supérieur interrogé pour la présente étude, la présidente a obtenu le soutien de la communauté des sous-ministres à cet égard, car ces derniers préféraient aussi un processus plus long pour avoir le temps de mieux se préparer à la mise en œuvre du nouveau système.

⁸⁵ Commission de la fonction publique, *Report on the Outcome of Consultations on a Proposed Approach to Political Activities*, document interne daté du 12 avril 2005, p. 1.

⁸⁶ Par exemple, les pages 18 à 21 du document de consultation précisent les éléments du processus d'enquête que la CFP proposait d'inclure dans le règlement et les éléments qu'elle aborderait dans le document d'orientation. Au bout du compte, certains des éléments que la CFP proposait d'aborder dans le document d'orientation, comme la divulgation des renseignements personnels, étaient en fait énoncés dans le règlement. En revanche, certains des éléments que la CFP proposait d'inclure dans le règlement, comme les facteurs à considérer au moment de décider de la tenue d'une enquête, ne figurent pas dans le règlement. Voir les pages 18 à 21 de Commission de la fonction publique, *A Proposed Approach to Political Activities*, janvier 2005.

Le nouveau règlement sur les activités politiques a finalement été publié en novembre 2005⁸⁷. Celui-ci précise le contenu et le délai de présentation des demandes de permission de la part des fonctionnaires qui aspirent à se présenter comme candidat à des élections ainsi que les procédures à suivre pour présenter une allégation d'activités politiques irrégulières ou pour demander la tenue d'une enquête. Il contient aussi en annexe un formulaire qui peut servir à présenter des allégations d'activités politiques irrégulières. Après l'adoption du règlement, la CFP a achevé les procédures et les outils internes requis pour faire appliquer les nouvelles règles. Par exemple, elle a élaboré trois formulaires et les a rendus accessibles en ligne afin de faciliter les demandes de permission et de congé sans solde en vue de participer à des élections⁸⁸. À ce chapitre, une des difficultés organisationnelles importantes à laquelle elle s'est heurtée a été de devoir traiter un plus grand volume de demandes, étant donné que les nouvelles dispositions englobaient alors les élections municipales. En raison du très grand nombre de municipalités, les élections municipales ont généré de courtes périodes, mais très intenses, de traitement d'un très grand volume de demandes. En 2006, soit la première année d'application du nouveau règlement, le modeste service de la CFP qui était responsable des activités politiques a eu beaucoup de mal à traiter toutes les demandes en temps opportun, et a été dans l'obligation d'embaucher du personnel temporaire et de travailler de longues heures supplémentaires. Grâce à de la planification et de l'organisation, ce problème a été résolu, même si le nombre de demandes a augmenté dans les dernières années.

De nombreux efforts ont été déployés sur la communication externe et la diffusion de l'information. En octobre 2007, la CFP a publié un feuillet d'information intitulé « Les activités politiques et vous » qui résume les dispositions législatives en matière d'activités politiques des fonctionnaires et présente des renseignements sur les principes et processus sur lesquels la CFP se fonde pour les appliquer. Il ne s'agit là que d'un seul document parmi la panoplie de documents que la CFP a créés, dont un document d'orientation plus élaboré pour les activités politiques non liées à une candidature électorale, un document de foire aux questions, un outil d'autoévaluation en ligne et une liste des représentants désignés en matière d'activités politiques des divers organismes avec qui les fonctionnaires peuvent communiquer pour obtenir de plus amples renseignements. De fait, les représentants désignés en matière d'activités politiques ont été un élément très important dans la mise en œuvre du nouveau cadre concernant les activités politiques. Désignés par les sous-ministres à titre de personnes-ressources de leur organisation sur les activités politiques, ces représentants sont devenus des intermédiaires efficaces pour la transmission de l'information entre les organisations et la CFP concernant des dossiers individuels et aussi pour des questions politiques plus générales. Ils représentaient également une ressource inestimable pour les employés de leur organisation. La seule difficulté de la CFP à ce chapitre concernait une forte tendance au roulement du personnel dans la collectivité des représentants désignés en matière d'activités politiques,

⁸⁷ La CFP a publié le *Règlement concernant les activités politiques* en vertu de l'article 22 de la LEFP le 18 novembre 2005 et a fait paraître celui-ci dans la *Gazette du Canada* le 14 décembre 2005 (volume 139, n° 25).

⁸⁸ Les formulaires sont les suivants : la *Demande relative à une candidature électorale* (le fonctionnaire doit le remplir), le *Questionnaire pour surveillants ou gestionnaires* (utilisé pour bien saisir la nature des fonctions de la personne ainsi que le niveau et la visibilité de son poste) et le *Formulaire de commentaires de l'administrateur général* (pour prendre connaissance du point de vue de l'administrateur général sur la demande du fonctionnaire et les effets potentiels du congé demandé sur l'organisation).

rendant difficile le développement d'expertise et de la mémoire institutionnelle. De plus, il y en a très peu dans les régions. Néanmoins, selon les personnes interrogées, les représentants désignés en matière d'activités politiques étaient des personnes-ressources très efficaces pour les organisations et les employés.

L'importance de ces efforts montre la difficulté permanente d'arriver à joindre un si grand groupe d'employés, soit essentiellement la totalité des effectifs de la fonction publique (y compris les employeurs indépendants qui ne sont pas assujettis à la LEFP en matière de dotation) afin de les informer de l'existence et de la nature du règlement. Selon un cadre supérieur de la CFP, la difficulté de joindre tous les fonctionnaires individuellement, en particulier ceux qui sont en dehors de la capitale nationale, pour les informer de l'existence du nouveau règlement a été la plus grande difficulté dans la mise en œuvre de cette partie de la LEFP. Les résultats des enquêtes menées dans les premières années de l'exploitation du nouveau système ont confirmé que le manque de connaissances sur le nouveau règlement était toujours un problème. Depuis, la CFP a expérimenté d'autres moyens pour informer les fonctionnaires. Par exemple, elle a convaincu le ministère des Affaires municipales de la province du Québec d'afficher l'information sur le nouveau règlement dans la page des élections municipales de son site Web et elle a envoyé, à l'occasion, des lettres aux employés pour leur rappeler qu'ils doivent faire attention lorsqu'ils se livrent à des activités politiques, et pour les diriger vers les ressources qui les aideront à prendre des décisions éclairées.

En mars 2008, la CFP a réalisé un grand changement lorsqu'elle a créé la nouvelle Direction des activités politiques afin de mieux coordonner ses actions concernant les activités politiques. Avant la réorganisation, au moins trois différentes directions générales de la CFP avaient des responsabilités concernant cette partie de la LEFP, une situation qui était de plus en plus considérée comme étant inefficace et qui pouvait entraîner une certaine confusion. En regroupant toutes ces fonctions, sauf l'importante fonction des enquêtes sur les allégations d'activités politiques irrégulières qui relève toujours de la Direction générale des enquêtes, la CFP a consolidé ses activités et son expertise sur la question, une mesure qui devrait l'aider à offrir des services-conseils plus uniformes et facilement accessibles aux fonctionnaires sur la question. La CFP a aussi pensé que la création de cette direction générale favoriserait la sensibilisation des fonctionnaires à leurs obligations en vertu de cette partie de la nouvelle LEFP.

Récemment, la CFP a effectué quelques modifications au chapitre des activités politiques à la lumière de l'expérience acquise pendant la mise en œuvre. Elle a notamment adopté, en janvier 2010, un processus harmonisé de traitement des demandes de permission de se porter candidat à des élections municipales. À la suite d'une analyse interne des demandes traitées de 2007 à 2009 et d'un processus de consultation auprès des représentants désignés en matière d'activités politiques dans toute la fonction publique, la CFP a supprimé l'exigence obligatoire d'obtenir la rétroaction des administrateurs généraux dans le cadre de l'évaluation des incidences potentielles de l'engagement politique d'un employé. Elle a aussi simplifié les formulaires utilisés par les employés et les surveillants dans le processus de demande⁸⁹. Bien que les administrateurs

⁸⁹ Lettre envoyée par Maria Barrados, présidente de la CFP, à tous les administrateurs généraux, datée du 21 janvier 2010.

généraux puissent adresser des commentaires à la CFP s'ils le souhaitent, la nouvelle procédure reconnaît que leur participation à toutes les décisions entraîne souvent des délais et n'est pas toujours nécessaire. Dorénavant, la CFP sollicitera normalement l'avis des gestionnaires qui ont un rapport plus immédiat avec l'employé qui fait une demande pour connaître les répercussions potentielles de la candidature de ce dernier sur l'impartialité réelle et perçue afin d'éclairer sa décision.

Dans les dernières années, la CFP a également commencé à être attentive aux enjeux émergents concernant les activités politiques, en particulier des situations qui, bien que n'étant pas liées à la candidature des fonctionnaires à des élections, pouvaient compromettre l'impartialité réelle ou perçue de la fonction publique. En effet, la CFP a dû traiter des dossiers tout à fait imprévus à ce chapitre dans les premières années de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Un dossier portait notamment sur le fait qu'un fonctionnaire avait annoncé publiquement son allégeance et ses activités partisanes dans un réseau social en ligne, tandis qu'un autre dossier concernait un fonctionnaire qui travaillait en étroite collaboration avec le greffier du Conseil privé et qui avait quitté son poste pour devenir directeur des politiques au Bureau du chef de l'opposition. La CFP a en outre abordé la question de la participation à des groupes de défense non gouvernementaux, comme les organisations de protection de l'environnement, qui n'adhèrent à aucun parti en particulier, mais qui peuvent faire entendre leurs points de vue publiquement et avec force sur les politiques du gouvernement, et revendiquer activement des changements de la part du gouvernement.

Afin de déterminer si elle devait apporter des changements pour régler ces situations, soit au moyen des politiques ou de la réglementation, la CFP a organisé six tables rondes dans des universités à l'échelle du pays en 2009 ainsi qu'un symposium national à Ottawa en mars 2010, auquel ont participé 25 experts. Dans son *Rapport annuel 2009-2010*, la CFP a fait un compte rendu des principaux messages issus de ces discussions et annoncé qu'elle allait énoncer sa nouvelle vision en matière d'impartialité politique de la fonction publique dans un prochain rapport spécial au Parlement. Entre autres questions, la CFP voulait étudier la possibilité et la pertinence de créer, à l'aide d'un règlement, une catégorie de fonctionnaires à qui on imposerait des restrictions sur leurs activités politiques, aux termes de la LEFP, et d'ajouter des éléments de précision à la définition d'activités politiques dans le règlement actuel, et s'il existe d'autres types d'activités politiques qui ne sont pas actuellement visées par la *Loi*, mais qui, compte tenu de l'importance des risques qu'elles présentent pour l'impartialité politique de la fonction publique, devraient être régies par d'autres instruments⁹⁰.

En résumé, compte tenu de cet examen approfondi du nouveau cadre et des enjeux émergents, le nouveau régime de la CFP pour les activités politiques en vertu de la nouvelle LEFP risque fort de continuer à évoluer dans les années à venir. Avec cette évolution, il sera intéressant d'observer si elle continuera d'adhérer essentiellement à une approche fondée sur les valeurs ou si elle sentira le besoin d'officialiser certains aspects du régime au moyen d'une réglementation ou de lignes directrices plus détaillées.

⁹⁰ Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, p. 87.

Conclusion

Les réformes légiférées en 2003 ont eu une très grande portée et ont considérablement transformé le système des RH de la fonction publique. En particulier la LMFP, qui représente le plus grand changement institutionnel et législatif apporté au régime de dotation de la fonction publique depuis la fin des années 1960. Pour la CFP, ces réformes signifiaient qu'elle devait apporter de profonds changements à ses lignes directrices et à ses instruments et pratiques de gestion, à sa relation avec ses intervenants et même à sa propre structure organisationnelle. La CFP a dû réaliser ces changements, qui ont demandé une modification globale sur le plan culturel et administratif et qui ont eu une incidence directe sur ses employés, tout en s'assurant de la continuité des activités et de l'intégrité du régime de dotation de la fonction publique fédérale. Dans cette optique, il est évident que la mise en œuvre des réformes a représenté un défi de taille pour la CFP.

Comme le montre notre examen des efforts déployés pour la mise en œuvre de la nouvelle loi, la CFP a réussi, en travaillant en étroite collaboration avec ses intervenants et ses partenaires, à concevoir et à déployer un nouveau régime de dotation fondé sur la délégation dans l'ensemble de la fonction publique. Pour ce faire, elle a mené de nombreuses consultations, a réussi à instaurer une approche de dotation fondée sur la délégation et sur les valeurs et a assumé de plus grandes responsabilités au chapitre des activités politiques. Dans le cadre de ce processus, la CFP a aussi abandonné certaines des fonctions qu'elle exerçait depuis très longtemps, notamment dans les domaines de la formation et de l'audition des appels, et elle a opéré une profonde restructuration organisationnelle. Toutefois, au cours de ces activités de mise en œuvre, elle a aussi connu d'importantes difficultés. Notre étude montre que la plus grande difficulté à laquelle la CFP s'est heurtée était liée aux carences en matière de diffusion de l'information et de formation des fonctionnaires sur le nouveau régime de dotation et les nouvelles dispositions sur les activités politiques, à des mésententes et des tensions permanentes sur le rôle que devait jouer la CFP en tant qu'organisme indépendant dans le régime de dotation et à la complexité de l'adoption d'une approche fondée sur les valeurs.

Pour cette dernière difficulté, le fait que le régime de dotation a toujours reposé sur une approche normative dans le passé, que la tentation est toujours forte de résoudre les problèmes émergents en adoptant davantage de lignes directrices et que certaines organisations ont une peur croissante de devoir rendre compte du non-respect de normes qui, à leur avis, ne sont pas suffisamment précisées semble avoir rendu plus difficile encore la transition vers une approche fondée sur les valeurs. Cependant, l'objectif fondamental de la réforme – c'est-à-dire, instaurer un régime de dotation plus souple, innovateur et efficace fondé principalement sur le jugement des gestionnaires – risque de ne pas être atteint entièrement si la CFP cède à ces tentations. Dans cette optique, la mise en œuvre de la nouvelle LEFP peut être considérée comme étant un processus permanent. À cet égard, un des cadres supérieurs interrogés pour ce projet est peut-être celui qui a le mieux décrit la situation : « Je crois que [la CFP] a été très efficace pour "l'aspect technique" de la mise en œuvre de la LEFP – pour mettre en place un cadre de dotation et des systèmes appropriés – mais elle a encore beaucoup à faire avant que la transformation visée par la réforme ne devienne une réalité : soit un changement de culture et un plus grand recours à l'approche fondée sur les valeurs. C'est sur ce plan, plus fondamental, que la conversation doit maintenant se poursuivre. »