



**Présentation sur le
projet de loi C-25 intitulé**
Loi sur la modernisation de la fonction publique
**au Comité sénatorial permanent des
finances nationales**

par

**l'Association professionnelle des cadres
supérieurs de la fonction publique du Canada**

Ottawa, le 2 septembre 2003

1. Bonjour. **Nous désirons vous remercier** de nous avoir accordé cette possibilité de vous parler au nom de l'Association professionnelle de cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX).
2. **L'APEX est l'association professionnelle nationale** des cadres supérieurs de l'administration fédérale. Nous nous sommes donné pour mission de promouvoir l'excellence et le professionnalisme au sein de la fonction publique. Nos membres représentent la mosaïque de disciplines et de fonctions qu'on retrouve dans les ministères et organismes fédéraux de toutes les régions du Canada et à l'étranger. La fonction publique compte quelque 3 800 cadres supérieurs dont environ la moitié sont des membres actifs de l'Association.
3. **Les cadres supérieurs portent deux chapeaux.** Ils sont des employés, qui se soucient des questions relatives à leur recrutement, leur traitement, leur rémunération, leur perfectionnement, leur promotion et leur renvoi. Ils sont également des leaders et gestionnaires qui se préoccupent du milieu et des conditions de travail de leurs employés. Ils désirent avoir accès à un régime de gestion des ressources humaines plus efficace, ainsi que de politiques et cadre de responsabilité clairs.
4. Mes propos aujourd'hui sont basés sur **l'énoncé de position** de l'APEX résultant de cinq années de consultations intensives, de recherche et d'analyse de la réforme de la gestion des ressources humaines. En novembre 2001, ce document a été partagé avec la Ministre Robillard et le Groupe de travail sur la modernisation des ressources humaines, et plutôt cette année avec le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires. Nous avons plusieurs copies ici à votre disposition et il est également disponible sur notre site web à : www.apex.gc.ca.
5. Dans l'ensemble, **nous sommes très satisfaits du projet de loi C-25.** C'est un projet de loi élégant, bien conçu et complet, et il nous donne les moyens d'aider à créer une fonction publique davantage capable de relever les défis du XXI^e siècle. La fonction publique du Canada accuse un certain retard par rapport à bien d'autres administrations en ce qui concerne la modernisation de son régime des RH. **Raison de plus pour progresser le plus rapidement possible afin de bénéficier de cette occasion sans précédent de provoquer un réel changement dans la fonction publique.**
6. Nos positions peuvent être résumées en **dix principes**. Permettez-moi de vous les présenter rapidement :

I. Le système doit reposer sur des valeurs.

Nous sommes heureux de voir que les préambules du projet de loi contiennent un énoncé de valeurs et que ces valeurs sont reprises tout au long du corps du texte. Il s'agit là d'un important pas dans la bonne direction qui nous permettra d'entrer dans une nouvelle ère, où la gestion des ressources humaines prend appui sur les valeurs.

7. **Je voudrais prendre quelques instants pour donner la position de l'Association sur les dernières révélations à propos du favoritisme bureaucratique et du comportement peu éthique d'un petit nombre de fonctionnaires.** Nous prenons ces rapports très au sérieux. Nous pensons qu'un cadre dont le comportement est contraire à l'éthique doit faire face aux conséquences nécessaires.
8. Nous sommes conscients du mal que ces cas exceptionnels font à l'intégrité de la vaste majorité des membres de l'APEX et de la fonction publique en général. Naturellement, les médias mettent en relief les exceptions et non la norme; ceci laisse dans l'esprit du public canadien une image malheureuse de la fonction publique.
9. Nos membres sont fiers des valeurs qu'ils prônent et qu'ils observent dans leurs activités de tous les jours. L'APEX a toujours encouragé vigoureusement de solides valeurs dans la fonction publique et, il y a quelques années, a publié un **énoncé de principes** que nos membres sont invités à respecter. Un exemplaire de cet énoncé se trouve parmi les documents que nous vous avons présentés. Nous applaudissons l'initiative du gouvernement de rappeler aux fonctionnaires les valeurs et l'éthique à suivre en leur distribuant aujourd'hui une trousse à cet effet. Toutefois, nous pensons que c'est en maintenant un dialogue continu qu'on permet aux fonctionnaires de tous les niveaux de comprendre clairement ce qu'est un comportement éthique.
10. Les événements de ces derniers mois ont augmenté l'intérêt pour la promulgation de **mesures législatives assurant la protection des délateurs.** Nous comprenons l'inquiétude à cet égard.
11. Toutefois, l'APEX ne croit pas utile d'incorporer des dispositions sur la protection des dénonciateurs dans le projet de loi C-25 :
 - ▶ Protéger les employés qui signalent des abus d'éthique est d'une importance vitale et mérite d'être étudié de manière plus approfondie. Comme vous le savez peut-être, le gouvernement a une politique relativement récente sur le sujet qu'il a lancée en novembre 2001 et qu'il a promis de revoir après 3 ans. L'agent de l'intégrité de la fonction publique, M. Ted Keyserlingk, déposera son premier rapport annuel dans approximativement 2 semaines. Il faudra analyser ses recommandations de révision de la politique avec soin.
 - ▶ Nous avons cru comprendre que le gouvernement est en train d'examiner la possibilité de créer un groupe de travail dont le rôle sera de déterminer le meilleur plan d'action pour traiter des questions de valeurs et d'éthique. Il faudra donner à ce groupe le temps nécessaire pour élaborer ses recommandations. Ceci dit, la fonction publique est prête maintenant à aller de l'avant avec les réformes du projet de loi C-25. Repousser encore l'échéance pour élaborer des dispositions sur la protection des dénonciateurs et les mettre à l'essai

mettrait à risque cette législation. La fonction publique perdrait ainsi son opportunité de réaliser les réformes qui sont si nécessaires.

- ▶ Si la présente politique sera éventuellement jugée insuffisante et que de la législation sera considérée, nous croyons qu'une loi distincte aurait un plus grand impact.

12. Je vais maintenant revenir à nos principes pour un régime de gestion des ressources humaines modernisé :

II. La responsabilité entière de la dotation, de la classification, de la formation et des relations du travail doit être déléguée aux sous-ministres et par les sous-ministres aux gestionnaires, par la voie de mécanismes de responsabilité clairs.

Au sein de la fonction publique, nous n'avons pas vu de réelles réformes depuis les années 60. Le désir de « laisser la gestion aux gestionnaires » est resté lettre morte.

Les ministères et agences de la fonction publique ont des mandats, des structures et des programmes très diversifiés. C'est donc seulement les administrateurs généraux et leur équipes de gestion qui peuvent savoir de quelles compétences et connaissances l'organisme aura besoin – à court et à long terme – pour rencontrer ses objectifs. Il faut donner aux cadres et aux gestionnaires les outils qui leur permettent de gérer, de planifier et de développer leurs ressources humaines et leur en confier la responsabilité. Ce qui compte vraiment pour les cadres et les gestionnaires est d'avoir des lignes directrices claires, une marge de manœuvre suffisante et les outils nécessaires pour faire leur travail à l'intérieur d'un cadre de responsabilité clair et qu'ils soient soutenus dans cette démarche.

Une responsabilité claire est une préoccupation importante. Nous sommes donc d'accord qu'il faut donner plus de pouvoirs aux administrateurs généraux, accompagnés d'une plus grande responsabilité de rendre compte. Selon l'APEX, cette approche doit être appuyée par un rôle plus fort pour la Commission de la fonction publique en ce qui touche la vérification et l'évaluation. Le projet de loi renforce ce rôle.

III. Le principe modernisé du mérite doit être protégé par un organisme de surveillance indépendant qui rend compte au Parlement, comme la Commission de la fonction publique.

ET

IV. Il faut adopter des méthodes de recrutement, de sélection, de promotion et de mise à pied plus simples, plus rapides et plus adaptées, qui repose sur les compétences et les valeurs.

La fonction publique doit déjà concurrencer avec les secteurs privé et para-public pour les ressources humaines hautement qualifiées dont elle a besoin. Nous ne pouvons pas nous

permettre de garder un régime de dotation qui avait été conçu pour répondre au marché de travail d'il y a 30 ans.

Soyons clairs. Ce que les cadres veulent, c'est de pouvoir engager — le plus rapidement possible — quelqu'un qui soit parfaitement qualifié pour faire le travail!

Les cadres s'attendent à ce que la qualité de leur travail à cet égard soit évaluée. **Il serait donc logique qu'ils utilisent des méthodes équitables, transparentes et justes.** Autrement, les choix de candidats feront l'objet d'appels. Or, les faux pas occasionnels pourraient être rattrapés au moyen d'un bon système de recours qui s'accompagnerait d'un cadre de responsabilité clair.

Comment fonctionnerait un tel système? Un cadre ayant besoin de combler un poste dresserait la liste de toutes les qualifications sur le plan des études, des compétences et de l'expérience exigées de la personne appelée à assumer les responsabilités du poste. Les candidats au poste seraient évalués en fonction de ces critères et les meilleurs candidats seraient ensuite ajoutés à une réserve de candidats qualifiés. À partir de là, le cadre ajouterait les qualités supplémentaires qu'il juge importantes dans la composition de son équipe, par exemple, des qualités spéciales comme de compétences professionnelles ou expérience technique particulières ou d'autres aptitudes qui viendraient compléter l'ensemble des compétences de l'équipe. Cette flexibilité faciliterait également l'atteinte des objectifs en matière d'équité d'emploi. Seul un principe modernisé du mérite accorderait au cadre la marge de manœuvre nécessaire pour procéder ainsi.

Qui peut mieux évaluer les besoins de son équipe? C'est le cadre supérieur qui travaille sur le terrain avec son équipe et non un tiers parti. L'idée qu'une plus grande souplesse dans le processus de sélection inciterait les gens à engager leur beau-frère n'a pas de sens. **LES INSINUATIONS SELON LESQUELLES LE NÉPOTISME BUREAUCRATIQUE EST CHOSE COURANTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE SONT EXAGÉRÉES, INSULTANTES ET TROMPEUSES.** Nous estimons que le projet de loi contient suffisamment d'automatismes régulateurs pour permettre de repérer et de corriger les pratiques qui vont à l'encontre des valeurs fondamentales de la loi.

Et finalement, le renvoi d'un employé devrait se faire plus simplement et de manière moins coûteuse et fondée sur les compétences et l'expression des valeurs. Le projet de loi fait beaucoup pour mieux équilibrer le droit des employés et ceux de l'employeur. Les cadres pensent que les gestionnaires craindraient moins de prendre des risques dans leurs décisions de dotation s'il leur était plus facile de déplacer un employé (à n'importe quel niveau) qui ne contribue pas aux objectifs de l'organisation. Du même coup, les administrateurs généraux devraient avoir plus de flexibilité d'utiliser des incitatifs monétaires pour terminer l'emploi d'un employé non performant, pourvu que ce soit clairement dans l'intérêt de la fonction publique. Au bout du compte, le système de gestion des ressources humaines doit respecter ceux qui ont un bon rendement en intervenant efficacement auprès de ceux dont le rendement laisse à désirer.

V. L'évaluation des cadres et des gestionnaires doit porter sur leur capacité de gérer les gens en plus de l'évaluation des résultats.

L'APEX a soutenu publiquement que la rémunération au rendement ne devait pas seulement reposer sur la réalisation ou non des objectifs (comme c'est le cas maintenant), mais aussi sur la **manière de réaliser ces objectifs** et de gérer les gens. Cette question n'est pas traitée dans le projet de loi, mais le cadre législatif nous permet au moins de pousser pour la mise en œuvre de ce principe.

VI. Il importe d'élargir la mobilité à tous les niveaux de la fonction publique fédérale dans son acception la plus large.

Nous sommes heureux de voir que ce projet de loi accroîtra grandement la mobilité entre le cœur de la fonction publique (les ministères et agences qui se rapportent au Conseil du trésor) et les organismes périphériques, tel l'Agence des douanes et du revenu du Canada, avec ses 55 000 employés. Tel que mentionné, cette flexibilité sera un vrai atout étant donné le marché de travail très compétitif.

VII. Il importe de simplifier et de limiter les voies de recours.

L'APEX croit que les mécanismes de recours, les examens par des tiers et les automatismes régulateurs prévus dans le projet de loi sont suffisants pour garantir un processus de dotation équitable. Nous apprécions le fait que le projet de loi veuille rationaliser les processus de recours, qu'il en élimine les formalités et qu'il permette autant que possible de le traiter à l'intérieur du ministère.

Voyons un peu ce que cela voudra dire dans le contexte en examinant des exemples réels de mesures de dotation. Selon le rapport annuel de la CFP pour l'exercice 2001-2002, 102 557 activités de recrutement et de dotation ont eu lieu. Si vous retirez l'embauche d'employés occasionnels et d'étudiants, nous nous retrouvons avec 70 507 activités de dotation, dont la vaste majorité était susceptible d'appel. Parmi ceux-ci, seulement 2 p.c. (1 432) ont effectivement fait l'objet d'un appel et 123 seulement ont été reçus. On a tendance à oublier que les personnes qui ont gagné ces concours ont du attendre en moyen 6 mois pour être confirmées. Est-ce qu'on se penche sur les bonnes questions ? Alors oui, il y a des problèmes, mais ils ne sont pas courants et nous les corrigeons dès que nous nous en apercevons. Le nouveau processus nous permettra aussi d'intervenir, mais encore plus rapidement. Ces chiffres nous démontrent que bon nombre de cadres supérieurs font bien leur travail.

VIII. Depuis longtemps, l'APEX demande une meilleure collaboration avec les syndicats à l'échelle nationale et locale, mais suggère qu'on s'intéresse particulièrement à l'amélioration des relations avec les unités locales.

L'APEX applaudit les dispositions du projet de loi qui exigent que chaque SM crée un comité patronal-syndical dans son ministère ou organisme. Un tel comité favorisera les

échanges entre les cadres de direction, les gestionnaires et les syndicats à tous les niveaux et encouragera des relations du travail plus harmonieuses et moins axées sur la confrontation.

IX. Il importe de regrouper tous les programmes et toutes les activités sur les ressources humaines d'un ministère ou organisme dans une seule et même organisation.

L'APEX estime qu'il faudrait **confier à l'employeur (SCT) un mandat clair qui ferait de lui le centre de planification et d'élaboration des politiques en matière de RH pour l'ensemble de la fonction publique du Canada.** Cette structure renforcerait très clairement les responsabilités dans la gestion des ressources humaines dans la FP :

- ▶ la Commission de la fonction publique surveillerait l'administration du régime
- ▶ le Secrétariat du Conseil du Trésor (l'employeur) s'occuperait de l'élaboration des politiques, de la planification et de la coordination
- ▶ un centre d'apprentissage réunirait toutes les activités de formation au sein de la fonction publique
- ▶ les sous-ministres seraient chargés de la mise en oeuvre des politiques et programmes ainsi que l'application des valeurs et l'éthique au sein de la fonction publique

X. Tous les programmes d'apprentissage doivent être regroupés dans une seule et même organisation.

Selon l'APEX, on aurait également avantage à regrouper sous un même toit toutes les activités d'apprentissage. Nous applaudissons donc la disposition dans le projet de loi qui mènera au fusionnement de deux organismes, Formation et perfectionnement Canada et le Centre canadien de gestion. Nous avons noté aussi que la législation permettrait une future amalgamation de l'école de langue à cet nouvel organisme, une fois celui-ci sera consolidé.

13. En conclusion, je voudrais réaffirmer le soutien de l'APEX au projet de loi C-25 et souligner le sentiment d'urgence concernant son implantation.
14. Depuis les années 60, plusieurs groupes de travail, commissions et rapports ont été lancés dans le but de fournir à la fonction publique un régime plus moderne de gestion des ressources humaines. Et pourtant, en l'absence d'une loi pour soutenir ces bonnes intentions, on a vu très peu de changement.
15. Si au sein de la fonction publique canadienne nous ne cessons d'étudier ces questions, bien d'autres paliers de gouvernements et pays ont agi et ont réussi à mettre en place d'importantes réformes.
16. C'est dû au professionnalisme et à l'engagement de tous nos collègues que la fonction publique du Canada continue à jouir d'une excellente réputation à travers le monde. Mais nous craignons perdre ce statut enviable si notre présent régime de RH

ne se modernise pas. Il ne sera certainement pas en mesure de relever les défis du 21^e siècle.

17. Avec le projet de loi C-25, nous avons notre meilleure occasion de créer une fonction publique moderne pour le monde de demain. Plus vite ses dispositions seront en place, mieux pourront les cadres supérieurs, les gestionnaires et tous les employés de la fonction publique satisfaire aux attentes et demandes des citoyens canadiens.
18. Merci. Je serais enchanté de répondre à toutes vos questions.