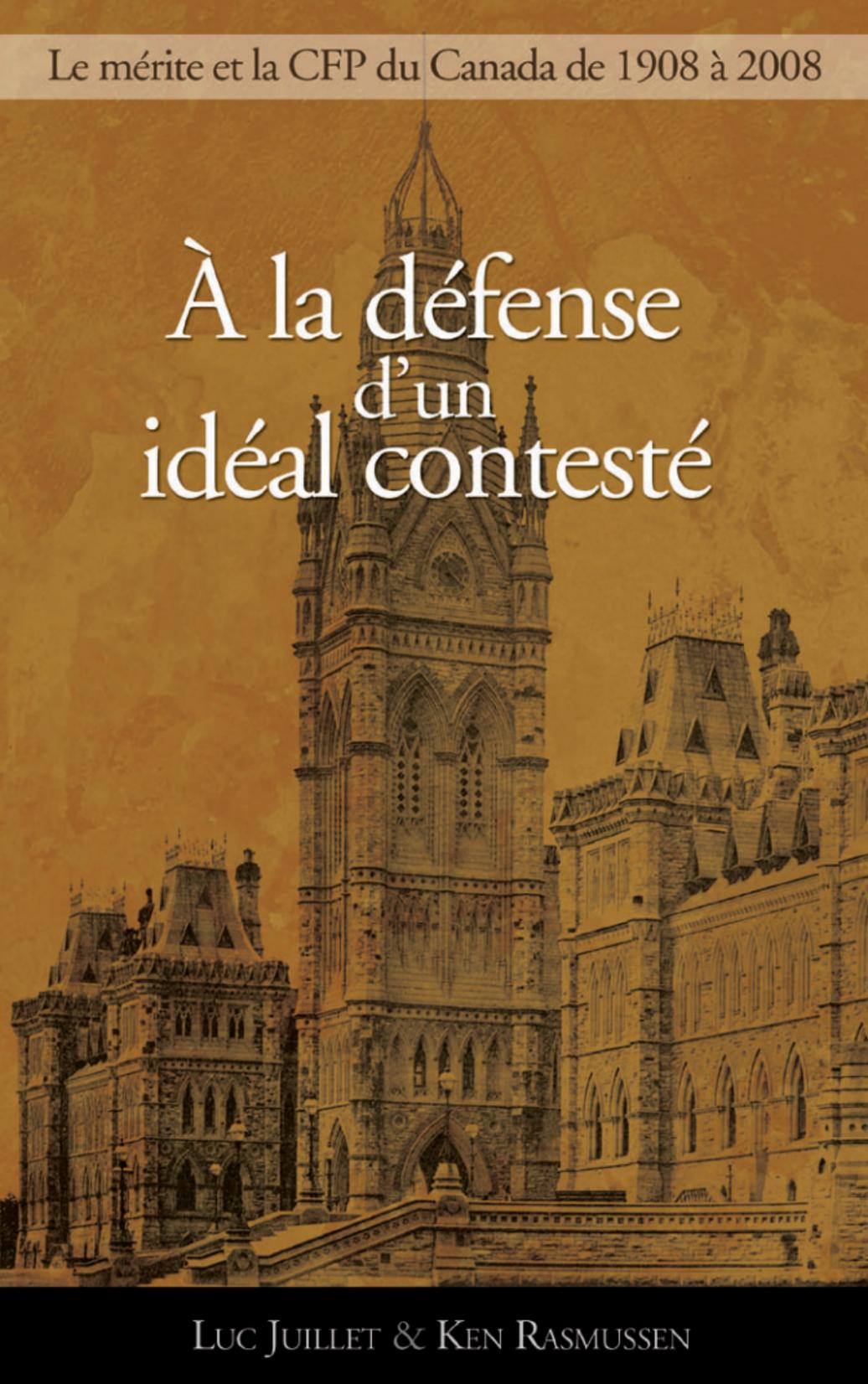


Le mérite et la CFP du Canada de 1908 à 2008



À la défense
d'un
idéal contesté

LUC JUILLET & KEN RASMUSSEN

**À LA DÉFENSE
D'UN IDÉAL CONTESTÉ.
LE PRINCIPE DU MÉRITE
ET LA COMMISSION
DE LA FONCTION PUBLIQUE,
1908-2008**

COLLECTION GOUVERNANCE

ISSN 1497-2972

Par « gouvernance » on entend à la fois la coordination efficace d'un organisme ou d'une communauté quand la connaissance, les ressources et le pouvoir sont distribués, et la grille transdisciplinaire qui sert à analyser ces problèmes de coordination. Étudier la gouvernance d'un système social, c'est ausculter la répartition des droits et obligations qui le sous-tendent ; c'est rechercher comment on assure la bonne coordination des activités parallèles ; c'est déterminer les causes d'un mauvais fonctionnement ; et c'est suggérer les réformes nécessaires aux organismes en difficulté.

Cette collection accueille à la fois des ouvrages théoriques, des travaux ethnographiques, des études de cas, des actes de colloques et de symposiums, et des travaux d'intérêt pratique, qui jettent une lumière nouvelle sur la gouvernance comme manière de voir et comme moyen de coordination efficace. La collection publie en anglais et en français.

La collection gouvernance fait partie de la division des publications du Centre d'études en gouvernance et de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Ce volume est le 18^e volume de la collection. Le Centre et l'École publient aussi une revue électronique trimestrielle : www.optimusonline.ca.

Comité éditorial

Caroline Andrew

Linda Cardinal

Monica Gattinger

Luc Juillet

Daniel Lane

Gilles Paquet (directeur)

La liste des livres publiés dans la collection
est présentée à la fin de l'ouvrage.

**À LA DÉFENSE
D'UN IDÉAL CONTESTÉ.
LE PRINCIPE DU MÉRITE
ET LA COMMISSION
DE LA FONCTION PUBLIQUE,
1908-2008**

Luc Juillet et Ken Rasmussen

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA

OTTAWA

© PRESSES DE L'UNIVERSITE D'OTTAWA, 2008

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

Les Presses de l'Université d'Ottawa reconnaissent avec gratitude l'appui accordé à son programme d'édition par le Département du Patrimoine canadien en vertu de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition, le Conseil des Arts du Canada, la Fédération canadienne des sciences humaines en vertu de son Programme d'aide à l'édition savante, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et l'Université d'Ottawa.

**CATALOGAGE AVANT PUBLICATION
DE BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA**

Juillet, Luc, 1969-

À la défense d'un idéal contesté : le principe du mérite et la Commission de la Fonction publique, 1908-2008 / Luc Juillet et Ken Rasmussen.

(Collection Gouvernance, ISSN 1497-2972 ; 18)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Defending a contested ideal.

Comprend des références bibliographiques et un index.

ISBN 978-2-7603-0683-7

1. Commission de la Fonction publique du Canada--Histoire.
I. Rasmussen, Ken A., 1957- II. Titre. III. Collection.

JL108.J84 2008 352.2'60971 C2008-904250-6

Imprimé par Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2008
542 Avenue King Edward
Ottawa, Ontario K1N 6N5
www.uopress.uottawa.ca

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	vii
Avant-propos.....	xi
Introduction	
Le rôle de la Commission de la fonction publique du Canada et du mérite dans le gouvernement démocratique	1
Chapitre 1	
Les origines de la Commission de la fonction publique : 1867-1918	20
Chapitre 2	
La création d'un système axé sur le mérite : 1918-1944	53
Chapitre 3	
Une nouvelle réflexion sur le rôle de la CSC — Gordon, Heeney et Glassco : 1945-1967	84
Chapitre 4	
L'offensive de la gestion contre la Commission de la fonction publique : 1967-1979	110
Chapitre 5	
À la défense de la neutralité politique : 1979-2006	141
Chapitre 6	
La CFP comme une réformatrice prudente — La dotation au cours des années Mulroney : 1984-1993	172
Chapitre 7	
Repositionner la CFP — Le principe du mérite comme élément essentiel de son mandat : 1993-2003	206
Conclusion.....	253
Index.....	268

This page intentionally left blank

REMERCIEMENTS

Lorsqu'on nous a présenté pour la première fois l'idée d'écrire l'histoire de la Commission de la fonction publique à l'occasion de son centenaire, notre enthousiasme était empreint de quelques doutes. De nos jours, l'histoire administrative n'est pas très populaire auprès des universitaires de l'administration publique, mais, dans ce cas, l'ouvrage serait nécessairement perçu comme une suite à *Histoire d'une institution – La Commission de la fonction publique du Canada, 1908–1967*, une étude pionnière publiée par le professeur Ted Hodgetts et ses collègues en 1967. Comme la publication de ce livre est un peu un point tournant dans le domaine de l'administration publique au Canada, il fallait éviter d'aller dans le même sens et veiller à ce que le nouvel ouvrage soit différent par essence; il s'agissait là d'une question de modestie et de bon sens. En outre, la rédaction d'une étude sérieuse de niveau universitaire sur une institution qui célébrait son anniversaire semblait une entreprise tout particulièrement périlleuse, une entreprise destinée à décevoir beaucoup de ceux et celles qui aiment l'institution et font partie de son histoire.

Finalement, nous avons entrepris le projet parce que la Commission de la fonction publique est une institution unique en son genre, une institution dont l'histoire est intimement liée à l'évolution du principe fondamental de l'administration publique canadienne, à savoir le mérite. Au fil des ans, et encore aujourd'hui, alors que nous veillons à assurer une gestion compétente et efficace des ressources publiques, que nous nous efforçons d'offrir à tous les mêmes occasions d'emploi dans

la fonction publique et que nous nous assurons d'éviter le favoritisme politique tout en faisant en sorte que la fonction publique ait la capacité de s'adapter aux représentants élus, le principe du mérite reste au cœur de nos débats sur l'avenir de la fonction publique. En fait, le principe du mérite, et par le fait même l'institution chargée de le protéger et d'en faire une réalité opérationnelle, joue pour beaucoup dans la façon dont nous concevons le rôle et la position constitutionnelle de la fonction publique dans notre démocratie depuis le début du XX^e siècle. Pour cette raison, il nous est apparu évident qu'un regard sur l'histoire de la Commission de la fonction publique et l'évolution de son rôle dans la protection du mérite pourrait également permettre de mieux comprendre comment le Canada a relevé certains des grands défis que suppose le fait d'assurer l'efficacité de l'administration publique tout en réalisant les objectifs plus vastes de notre gouvernement démocratique. Nous espérons que le lectorat estimera l'ouvrage utile à cet égard.

Tout au long du projet, beaucoup de personnes se sont méritées notre profonde gratitude. Nous tenons à remercier la direction de l'Institut d'administration publique du Canada et celle de la Commission de la fonction publique pour la confiance qu'elles nous ont témoignée en nous confiant un tel projet. La présidente de la Commission, madame Maria Barrados, nous a soutenu du début à la fin tout en s'assurant de toujours respecter notre indépendance pendant que nous travaillions à l'analyse présentée dans le livre. En fait, la Commission a respecté rigoureusement notre liberté universitaire et nous a prêté généreusement son soutien, nous prodiguant une aide inestimable pour la consultation de gens et de documents. C'est pourquoi nous exprimons toute notre gratitude à madame Barrados ainsi qu'à messieurs Bernard Miquelon et Robert Desperrier. Nous remercions tous ceux qui ont lu le manuscrit, en tout ou en partie, et ont formulé des suggestions et des commentaires utiles, tout particulièrement messieurs Gilles Paquet et James Iain Gow et mesdames Maria Barrados et Marie Tremblay. En outre, nous avons également pu compter sur la générosité de beaucoup de personnes, dont les anciens présidents de la Commission, qui ont accepté de répondre à nos questions.

Nombreuses sont les personnes qui nous ont aidé dans nos recherches et dans notre travail de rédaction. En plus de nous offrir une aide très appréciée en organisant et en réalisant beaucoup d'entrevues, monsieur Alick Andrews nous a fait profiter de l'expérience et de la sagesse qu'il a acquises dans le travail qu'il effectue de longue date pour la gestion des ressources humaines à la fonction publique. Messieurs Aaron Hamilton, Travis McLellan, Michael Perry et Marc Gervais ont fait des recherches sur différentes parties du manuscrit. Madame Louise Normand a joué un rôle de premier plan en menant le manuscrit à terme, faisant preuve d'un professionnalisme sans faille tout au long du projet. Madame Patricia Balfour a fait un excellent travail de révision, nous aidant non seulement à améliorer notre plume, mais aussi à clarifier notre pensée. Nous la remercions de son expertise et de son aide. Nous sommes également très reconnaissants envers le personnel du Service de Québec du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour l'excellente traduction qu'il nous a livrée. Enfin, l'équipe des Presses de l'Université d'Ottawa mérite un remerciement tout spécial pour avoir produit l'ouvrage en un temps record, avec une efficacité exceptionnelle. À cet égard, nous exprimons notre plus profonde gratitude à monsieur Gilles Paquet, dont le soutien constant nous a été vital pour mener le projet à terme.

Au moment où nous entreprenons nos recherches, nous nous sommes tous les deux vu confier des postes de direction au sein des nouvelles écoles de politique publique de nos universités respectives. Ces nominations représentaient une chance considérable, mais faisaient en sorte qu'il était beaucoup plus difficile de trouver le temps nécessaire à la recherche et à la rédaction. Si nous avons finalement pu terminer le projet, c'est grâce au soutien de nos institutions respectives. À la *Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy* de l'Université de la Regina, Ken Rasmussen remercie tout spécialement madame Sarina Wowchuk de son soutien. Luc Juillet témoigne pour sa part sa plus profonde reconnaissance à monsieur Robert Asselin et à mesdames France Prud'Homme et Ginette Robitaille de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Finalement, il a fallu consacrer beaucoup de soirées et de fins de semaine au projet et, par

le fait même, sacrifier une partie du temps que nous aurions dû passer en famille. Luc Juillet tient à remercier Sophie, Véronique et Sacha pour leur amour, leur soutien inconditionnel et leur compréhension. Ken Rasmussen aimerait remercier Suzanne, Kaitlin et Jonathan pour leur amour et leur soutien tout au long des ans.

Luc Juillet et Ken Rasmussen

AVANT-PROPOS

Le matin de mon arrivée à la Commission de la fonction publique, mes collègues m'ont remis un livre intitulé *Histoire d'une institution*, écrit par le professeur J.E. Hodgetts et coll. Le livre portait sur les 60 premières années de l'organisation. La Commission n'est pas très connue hors de la fonction publique; j'étais donc ravie de lire un ouvrage aussi complet sur l'organisation pour laquelle je commençais tout juste à travailler à titre de présidente. Il semble que, depuis les débuts de la Commission, le changement et les défis ont toujours fait partie du quotidien de l'organisation.

Il y a 100 ans, soit en 1908, la Commission, alors qu'elle s'appelait Commission du service civil, voyait le jour. J'ai la chance de pouvoir souligner cet anniversaire unique. Le livre que vous vous apprêtez à lire est une contribution spéciale aux célébrations de cet événement. Il est le résultat d'une recherche menée par deux universitaires, le professeur Ken Rasmussen, de l'Université de Regina, et le professeur Luc Juillet, de l'Université d'Ottawa.

Je souhaite remercier ces deux auteurs pour le travail qu'ils ont effectué et pour avoir accepté de relever le défi d'explorer les 100 ans d'histoire d'une institution parlementaire, tâche formidable, il va sans dire.

Ce projet témoigne de l'efficacité de la collaboration. Je parle ici des étroites relations qui ont toujours existé entre les universitaires, l'Institut d'administration publique du Canada et la Commission de la fonction publique.

En lisant ce livre, je ne pouvais m'empêcher de penser aux milliers de Canadiens qui ont contribué, au cours du dernier siècle à définir l'orientation de la Commission de la fonction publique. Qu'ils fussent greffiers ou commissaires, ils ont fait tout leur possible pour aider à établir les valeurs fondamentales du mérite et de l'impartialité qui ont jalonné le parcours de la fonction publique au Canada jusqu'à aujourd'hui, et pour les défendre afin d'en favoriser l'évolution.

J'espère que ce livre vous plaira. Je crois qu'il permettra de mieux comprendre non seulement la Commission de la fonction publique, mais aussi l'administration publique du Canada dans son ensemble.

Maria Barrados, Ph.D.

Afin de faciliter la lecture du présent texte,
nous avons employé le masculin comme genre neutre pour désigner
aussi bien les femmes que les hommes.

This page intentionally left blank

INTRODUCTION

LE RÔLE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA ET DU MÉRITE DANS LE GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE

Dans les sociétés industrielles modernes, un gouvernement démocratique doit disposer [...] des services d'une bureaucratie bien entraînée, jouissant d'une bonne réputation et s'appuyant sur de solides traditions, douée d'un sens vigoureux du devoir et d'un esprit de corps non moins vigoureux. L'existence d'une telle bureaucratie est la meilleure réponse que l'on puisse donner à l'objection du pouvoir exercé par des amateurs [...] Elle doit également être assez forte pour guider et en cas de besoin, pour instruire les politiciens placés à la tête des ministères. Elle doit être capable de développer ses propres principes et être assez indépendante pour les affirmer. Elle doit constituer un pouvoir tenant sur ses pieds par ses propres forces.¹

Joseph Schumpeter, 1951

La création en septembre 1908 de la Commission du service civil (CSC) marque un tournant dans l'histoire de la fonction publique et de la constitution d'un gouvernement démocratique au Canada.² L'établissement d'une telle commission indépendante du gouvernement et investie du pouvoir exclusif d'effectuer des nominations à la fonction publique, sauf dans les rangs supérieurs, signifie également la naissance d'une administration impartiale. En effet, lorsqu'il établit un régime de nomination et de promotion des fonctionnaires reposant sur une évaluation indépendante, le gouvernement du Canada met fin au favoritisme politique à grande échelle. Il rend aussi possible la

formation d'une fonction publique professionnelle qui sera dorénavant bien plus en mesure d'assurer la prestation efficace des services publics et de conseiller le gouvernement de l'heure relativement aux décisions stratégiques.

En plus d'accroître la compétence de la Commission de la fonction publique (CFP), l'application du principe du mérite libère les fonctionnaires du joug de leurs maîtres politiques et leur confère une certaine indépendance. Même s'il est désormais établi que les fonctionnaires ne seront jamais complètement à l'abri de toute ingérence politique, le régime indépendant de nomination et de promotion leur permet néanmoins de demeurer impartiaux sur le plan politique et de donner aux ministres des conseils non biaisés, dans l'intérêt exclusif du public et sans crainte de répercussions sur leur carrière. Le régime du mérite donne en outre aux fonctionnaires suffisamment d'indépendance et de sécurité pour leur permettre de tenir tête aux politiciens peu scrupuleux qui tenteraient de les forcer à contourner les lois ou à faire fi des normes de conduite afin de servir des visées partisanses. En somme, en septembre 1908, le Parlement canadien pose non seulement les fondements d'une fonction publique professionnelle, outil efficace que le gouvernement pourra utiliser dans l'intérêt public, mais également l'assise d'une nouvelle institution nationale destinée à devenir une force à part entière dans la gouvernance du Canada.

En apparence, ni la création d'un organe voué à la dotation ni l'adoption de règles régissant la nomination des fonctionnaires ne semblent constituer des affaires d'État de première importance. Cependant, la décision de créer une administration professionnelle et impartiale, elle, l'est dans la construction d'une démocratie moderne. D'ailleurs, le professeur Ezra Suleiman n'est pas sans nous le rappeler : les gouvernements démocratiques sont fondés sur la légitimité, laquelle découle en grande partie de leur efficacité à fournir des services d'envergure à la population et aussi de la capacité des citoyens à être persuadés qu'ils seront traités avec justice et impartialité par la bureaucratie d'État³. En conséquence, malgré les risques potentiels qui sont associés au recours à une administration publique professionnelle, notamment le manque de réceptivité aux gouvernements dûment

élus qui peut procéder d'une trop grande indépendance et de l'écart inévitable dans les renseignements et l'expertise dont disposent les uns et les autres, il n'en demeure pas moins qu'une fonction publique efficace et impartiale constitue un rouage indispensable de tout gouvernement démocratique.

Dans les sociétés démocratiques anglo-américaines, dont le Canada, la création d'une fonction publique professionnelle est inextricablement liée à l'adoption d'un régime de dotation se fondant sur le principe selon lequel les nominations et les promotions doivent reposer exclusivement sur l'évaluation indépendante du mérite, tel qu'il est déterminé par des examens. L'idée du principe du mérite provient notamment du célèbre rapport Northcote-Trevelyan, rédigé en 1854 pour le compte du gouvernement britannique. Dans le rapport, les auteurs Sir Stafford Northcote et Sir Charles Trevelyan, tous deux tenants de la réforme, prônent la création d'une fonction publique nouvelle qui aiderait le pays à relever les défis auxquels il fait face, en ces termes : « On peut affirmer avec certitude que, dans l'état actuel des choses, il serait impossible de mener à bien les affaires publiques sans l'aide d'un groupe efficace composé d'agents permanents, dûment subordonnés aux ministres qui doivent répondre de leurs actes directement à la Couronne et au Parlement, agents qui auraient néanmoins suffisamment d'indépendance, de personnalité, de capacité et d'expérience pour pouvoir conseiller, appuyer, et dans une certaine mesure, influencer ceux qui deviennent leurs supérieurs⁴ » [*traduction*]. C'est dans cette optique que l'instauration graduelle du régime de dotation axé sur le mérite constituerait le mécanisme permettant de garantir « l'indépendance, la personnalité, la capacité et l'expérience ».

Le rapport Northcote-Trevelyan influe de façon décisive sur la réforme des administrations publiques qu'entreprennent les démocraties anglo-américaines à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles. En Grande-Bretagne, la première commission de la fonction publique voit le jour en 1855, et le régime de dotation axé sur le mérite se concrétise progressivement au cours des décennies qui suivent. D'autres pays emboîtent bientôt le pas. De fait, aux États-Unis, en adoptant la *Pendleton Act* en 1883, le Congrès donne le feu vert à la mise en

œuvre d'un régime de dotation axé sur le mérite⁵. En Australie et en Nouvelle-Zélande, un tel régime est adopté en 1902 et en 1912 respectivement⁶. Le Canada n'échappe pas à la vague de réformes. En effet, la Commission du service civil y est créée en 1908, pour englober en 1918 l'ensemble de la fonction publique. Comme nous le verrons dans le premier chapitre, l'exemple de la Grande-Bretagne a joué un rôle important dans les choix effectués au Canada. En bout de ligne, vers la fin des années 1920, malgré des variantes nationales considérables, toutes les sociétés démocratiques anglo-américaines auront adopté un régime axé sur le mérite pour doter leur fonction publique.

Cependant, malgré la place qu'il occupe sur le plan historique dans l'avènement d'une fonction publique professionnelle dans ces sociétés démocratiques, le principe du mérite devient bientôt la cible de nombreuses critiques. Celles-ci visent principalement les commissions qui ont été établies pour faire du mérite une réalité opérationnelle, mais qui élaborent progressivement un ensemble de règles lourdes et complexes qui finissent par entraver la gestion du personnel. De plus, à mesure que la bureaucratie grossit et que le gouvernement se complexifie, les populations s'attendent à obtenir rapidement des solutions adaptées aux divers problèmes sociaux de l'heure. On en vient donc à considérer le régime du mérite comme un système excessivement pesant et ingérable, emblème de l'inefficacité de la bureaucratie⁷. Le président Jimmy Carter des États-Unis se fait l'écho de ce point de vue qui récolte par ailleurs de nombreux appuis lorsqu'il commente en 1976 les règles obscures qui sous-tendent le régime du mérite dans son pays et fait observer que « le régime axé sur le mérite est dépourvu de mérite⁸ » [*traduction*]. Durant la période de l'après-guerre, les politiciens estiment de plus en plus ne pas avoir suffisamment de contrôle sur le processus d'élaboration des politiques. Ils commencent donc à exiger que la fonction publique suive davantage l'orientation qu'ils impriment. C'est ainsi que, dans de nombreuses sociétés démocratiques, on assiste à une multiplication des efforts visant à rétablir un contrôle politique sur la bureaucratie, notamment par la politisation des nominations⁹. Dans certains cas, les fonctionnaires eux-mêmes considèrent que la convention en matière de neutralité politique de la fonction publique entrave de façon injustifiée

leur droit légitime de participer à la vie politique au sein de la collectivité. Enfin, à une époque où les sociétés démocratiques évoluées adhèrent à une conception élargie de l'égalité démocratique, les préoccupations que suscitent la discrimination et la sous-représentation des minorités dans les bureaucraties d'État mettent en lumière les difficultés liées à l'application des processus de dotation axés sur le mérite.

Au fil du temps, l'avalanche de critiques entraîne au sein des sociétés anglo-américaines un bouleversement dans l'application du régime axé sur le mérite, voire dans le principe du mérite même. De fait, nombreux sont les pays où les commissions indépendantes sont abolies et le système de dotation modifié dans l'espoir de répondre aux pressions exigeant une plus grande efficacité en matière de gestion et une meilleure réceptivité au monde politique. Le Canada n'y fait pas exception. En effet, la CFP joue toujours un rôle important à titre d'organe de dotation indépendant, mais non sans avoir subi des changements de taille au cours de ses cent ans d'histoire. À l'instar du régime de gestion du personnel dans son ensemble, elle a dû évoluer au rythme du milieu. Mais comment caractériser l'évolution de la CFP au cours du siècle qui vient de s'écouler? Comment expliquer sa robustesse et sa longévité malgré les critiques incessantes dont a fait l'objet le régime axé sur le mérite au cours des décennies? Quelles tendances et pressions influent sur la CFP et le régime axé sur le mérite au fil du temps? Comment la CFP elle-même essaie-t-elle de réagir au contexte en évolution? Que nous révèlent sur l'évolution de l'administration publique canadienne les changements apportés durant cette période? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans le présent ouvrage.

LE MÉRITE, UN ÉQUILIBRE ENTRE DES VALEURS, ET VALEUR DE L'AMBIVALENCE INSTITUTIONNELLE

C'est donc à travers un bref survol de ses cent ans d'histoire que nous tenterons de mieux comprendre les origines et le rôle particuliers de la CFP, son évolution, de même que les défis qu'elle a dû relever tout au long de son existence. À cette fin, nous nous fondons sur deux affirmations

de portée générale. D'une part, celle selon laquelle on peut envisager l'histoire de la CFP comme une lutte incessante pour trouver un juste équilibre entre trois tandems de valeurs concurrentes et parfois même contradictoires qui sont au cœur de la dotation de la fonction publique dans toute démocratie libérale : la neutralité politique et l'indépendance, la justice et l'égalité démocratique, et enfin la compétence et l'efficacité en matière de gestion. D'autre part, l'affirmation selon laquelle la longévité de la CFP et sa capacité à maintenir un juste équilibre entre les différentes valeurs fondamentales qui sous-tendent le régime de dotation s'expliquent par sa position unique à la fois d'entité centrale de gestion du personnel disposant de pouvoirs complets de dotation et d'organe indépendant faisant directement rapport au Parlement de la situation du régime axé sur le mérite.

La complexité des valeurs, leur polyvalence et leur caractère évolutif font en sorte qu'il a fallu périodiquement remanier le système de dotation. En effet, un coup d'œil à l'histoire de la CFP permet de constater que celle-ci a consacré une grande partie de ses efforts à donner aux valeurs une réelle signification, à s'ajuster aux chocs et aux assauts endogènes et exogènes qui ont eu une incidence sur leur poids relatif ou qui ont changé leur signification, et enfin à tenter d'établir un ensemble de règles – le fameux régime axé sur le mérite – qui permettrait d'en assurer le respect. Autrement dit, même si la genèse et l'évolution de la CFP sont incontestablement et inextricablement liées à l'idéal du mérite, la signification précise et les conséquences pratiques de cet idéal sont souvent mal définies et suscitent de nombreuses controverses. Ainsi, le régime axé sur le mérite est contesté dès sa création, sans compter que l'on cherche bon an, mal an à trouver un équilibre précaire entre les valeurs concurrentes qu'il est censé concrétiser.

Dans quelle mesure les droits politiques des fonctionnaires et l'impartialité vont-ils de pair? À quel moment l'indépendance de la bureaucratie, garante supposée, du moins en partie, du professionnalisme et de l'efficacité, devient-elle un obstacle à l'application concrète de la volonté démocratique dûment exprimée par le gouvernement élu? La justice et l'égalité d'accès devraient-elles être synonymes de traitement de faveur pour les groupes qui sont sous-représentés? Dans quelle

mesure le traitement de faveur et l'embauche de la personne « la plus qualifiée » sont-ils compatibles? À quelle étape un système rigide et lourd censé garantir l'embauche des personnes les plus qualifiées, sans parti pris politique, devient-il un frein à l'efficacité organisationnelle, un carcan pour les gestionnaires et une entrave à la prestation efficace des services publics? À l'inverse, à quel moment la souplesse en matière de gestion de la dotation donne-t-elle lieu à des décisions discrétionnaires qui sont incompatibles avec la valeur de justice et qui mettent en péril la compétence de la fonction publique? Tel est le genre de questions qui sont omniprésentes dans l'histoire de la CFP. Elles portent toutes soit sur la signification des tandems de valeurs que nous avons mentionnés dans les pages précédentes, soit sur l'équilibre adéquat à préserver entre eux. Bien sûr, les réponses claires et unanimes sont rares. D'ailleurs, comme en témoigne l'histoire de la CFP, la recherche de réponses à ces questions est une tâche jamais terminée.

Elle l'est d'autant moins que la cible visée ne cesse de se transformer. Au cours du siècle dernier en effet, la société canadienne a considérablement évolué. Par exemple, depuis les années 1960, l'accent mis sur le respect des droits, d'une part, et la montée de la politique identitaire, d'autre part, ont amené à l'avant-scène les questions d'équité en matière d'emploi et aussi modifié les anciennes conceptions de la justice. Ces changements sociaux ne sont pas étrangers aux nouvelles tentatives de la CFP dans le domaine du bilinguisme et de l'équité en matière d'emploi dans les années 1960 et 1970. Cependant, pour suivre ces tendances sociales et politiques, la CFP doit changer son mode de fonctionnement et sa conception opérationnelle du principe du mérite. Il suffit de lire les discours de John J. Carson, président de la CFP dans les années 1970, pour comprendre les difficultés qu'entraîne une révision de la signification traditionnelle du mérite dans le nouveau contexte social. L'histoire se répète dans les années 1980 et 1990, mais cette fois c'est la participation des fonctionnaires à des activités politiques qui est visée. Or, une tendance a particulièrement caractérisé la CFP tout au long des années. Il s'agit de l'attention soutenue accordée à l'efficacité et à la souplesse en matière de gestion dans les affaires publiques. De fait, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, les exigences à cet égard sont

incessantes. Depuis, la CFP s'efforce de s'y plier tout en continuant à protéger les valeurs qui lui sont intrinsèques depuis sa création.

En somme, de simple moyen servant à trouver les personnes « les plus qualifiées », le mérite devient peu à peu un succédané boiteux de différentes valeurs et aspirations qui sont elles-mêmes difficiles à définir ou à concilier. Pour reprendre les termes de la célèbre universitaire Patricia Ingraham, « le mérite est lié aux valeurs, aux idéaux et à l'éthique, au rôle que devrait jouer la fonction publique dans une démocratie et donc à la gouvernance de toute société démocratique¹⁰ » [*traduction*]. C'est pour cette raison que, jusqu'à un certain point, les débats au chapitre du régime du mérite ne sont pas simplement de nature technique et administrative. Ils portent également sur les valeurs fondamentales que la fonction publique devrait faire siennes dans une démocratie et sur l'établissement d'un système qui permette de soutenir de façon acceptable des valeurs concurrentes. Selon nous, cette réalité complexe suppose un équilibre délicat dont l'atteinte passe inévitablement par des compromis appelés à évoluer et jamais entièrement satisfaisants. Voilà en grande partie les éléments qui expliquent la difficulté qu'éprouvent ceux qui tentent « d'arranger » le régime axé sur le mérite au fil du temps. Ils expliquent aussi la raison pour laquelle la CFP, bien qu'elle ait activement souscrit à la nécessité d'entreprendre une réforme à plusieurs étapes de son histoire, a aussi souvent prêché la prudence dans l'intention d'atténuer le zèle des adeptes de la réforme qui ne s'intéressent qu'à un seul aspect du système de dotation. Enfin, voilà également qui nous permet de comprendre les raisons pour lesquelles, à différents moments de son histoire, la CFP s'est engagée à fond dans certaines activités, dont la formation linguistique, qui peuvent sembler ne pas cadrer avec une conception étroite du recrutement fondé sur le mérite, mais qui sont liées à la promotion de valeurs importantes pour la fonction publique canadienne.

La longévité de la CFP et l'influence qu'elle n'a jamais cessé d'exercer s'expliqueraient par une autre caractéristique : l'ambivalence de son statut institutionnel particulier. Comme le lecteur pourra le constater au chapitre 1, la création de la Commission du service civil en 1908 repose sur un choix inhabituel sur ce plan. En effet, d'une part,

la CSC est un organe central de gestion du personnel investi du pouvoir exclusif d'effectuer des nominations à la fonction publique, indépendant du Cabinet et ne relevant d'aucun ministre. D'autre part, elle est non seulement un agent du Parlement, auquel elle doit directement rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, mais aussi l'organe chargé d'effectuer la nécessaire surveillance permettant de garantir l'intégrité du régime axé sur le mérite. Cependant, aucun ministre ne la représente à la Chambre des communes et, traditionnellement, ses liens avec le Parlement sont plutôt ténus. Autrement dit, elle possède une assise tant au sein du pouvoir exécutif qu'au sein du pouvoir législatif.

La mise sur pied d'une telle organisation a nécessité une bonne dose de créativité et d'abnégation, surtout dans le contexte qui prévaut au début du XX^e siècle. En effet, dans la perspective de création d'une fonction publique caractérisée à la fois par le professionnalisme et un degré raisonnable d'indépendance, le législateur doit accepter que la CFP elle-même dispose d'un degré d'indépendance peu commun et se dégage du principe traditionnel de la responsabilité ministérielle. Une telle démarche signifie également le renoncement à la distribution de toute faveur. Comme l'ont fait remarquer deux éminents spécialistes des sciences politiques canadiens, la sélection des futurs fonctionnaires revêt une importance telle qu'elle exige « [...] un renoncement de la part de tous les députés, une sorte de conscience institutionnalisée qui agirait en leur nom afin d'éloigner à jamais la tentation de pratiquer le favoritisme¹¹ » [*traduction*]. À cela s'ajoute la non moins importante volonté de la Couronne d'abandonner le contrôle qu'elle exerce sur les nominations pour le remettre entre les mains d'un organe indépendant.

Ces remarquables efforts de renoncement se répercutent longtemps sur la CFP et sur sa capacité à protéger le principe du mérite, de plusieurs façons : tantôt elle fait montre de leadership au sein de l'organe exécutif, tantôt elle exploite le rapport privilégié qu'elle entretient avec le Parlement pour affirmer son indépendance et son rôle particulier de gardien du régime axé sur le mérite. Aux yeux des parlementaires, des ministres et des fonctionnaires, cette conjugaison de rôles est souvent malcommode, voire problématique. D'ailleurs, plusieurs réformes visant

à supprimer cette dualité sont entreprises pour tenter de transférer les pouvoirs exécutifs de la CFP à un organisme central traditionnel et ainsi la transformer purement et simplement en un organe parlementaire de surveillance. Pourtant, c'est bien grâce à son caractère ambivalent sur le plan institutionnel, à sa double personnalité pour ainsi dire, que la CFP a pu s'efforcer de trouver un juste équilibre entre les exigences concurrentes qui ont toujours pesé sur le système de dotation. En effet, la CFP a non seulement réussi à maintenir des relations étroites avec les hauts dirigeants et les gestionnaires ministériels à titre de participant direct à la dotation et à d'autres fonctions de gestion du personnel, mais également à se tenir à l'écart et à invoquer son indépendance pour résister aux pressions politiques exercées par les ministères, sans compter qu'elle est parvenue à bloquer certaines réformes qui auraient pu miner les valeurs fondamentales de la fonction publique.

Évidemment, une telle ambivalence n'est pas toujours facile à assumer. D'ailleurs, au fil des ans, la CFP se fait accuser à la fois d'un excès de complaisance et d'un manque de collaboration. Cependant, malgré les critiques, la position particulière de la CFP s'est souvent avérée à son avantage. En outre, l'indépendance de la CFP ayant été inscrite dans la loi au nom de la protection des idéaux que sont l'indépendance et le mérite, il aurait été difficile au pouvoir exécutif de l'en retirer. Par conséquent, même à une époque où de nombreux observateurs s'inquiètent du manque de réceptivité de la fonction publique à ses maîtres politiques, tout politicien qui demanderait au Parlement d'intervenir en faveur de la suppression de l'indépendance de la CFP dans le domaine de la dotation risquerait d'être taxé de vouloir retourner à la grande époque du favoritisme. On peut donc conclure que, de ce point de vue, l'ambivalence de la CFP sur le plan institutionnel a fort certainement contribué à sa longévité.

SURVOL DU PRÉSENT OUVRAGE

Dans le but de rendre compte de l'évolution de la CFP et des débats qui l'ont façonnée, nous retraçons dans le présent ouvrage les cent ans d'histoire de l'organisme, depuis sa création au début du XX^e siècle

jusqu'aux réformes des dernières années. À cette fin, notre analyse ne porte pas tant sur le détail des changements organisationnels qui ont marqué l'évolution de la CFP que sur les transformations d'envergure qui ont modifié son rôle au cours des décennies et les débats autour de sa raison d'être. En conséquence, le présent ouvrage traite avant tout de la position sur le plan institutionnel de la CFP au cours de son histoire dans l'ordre constitutionnel du Canada, de son rôle dans la promotion des principes fondamentaux qui sous-tendent l'administration publique canadienne, et enfin de son importance pour la démocratie au Canada. Parallèlement, étant donné le lien inextricable qui unit la CFP au principe du mérite, nous étudions également, d'une part, en quoi la conception du principe du mérite a évolué et, d'autre part, la manière dont le régime axé sur le mérite s'est adapté aux valeurs et aux objectifs au cours du siècle dernier. Enfin, outre une description des tendances et des événements qui ont modelé la CFP, nous examinons leur signification dans le contexte élargi de l'évolution des pouvoirs publics et de l'administration publique au Canada.

Le chapitre 1 retrace les débats qui font rage à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles sur la nécessité de créer une commission du service civil indépendante pour mettre un terme au favoritisme. À la base, la création de la CSC vise un but bien particulier : l'élimination du favoritisme grâce à l'établissement d'un système de concours aux fins de recrutement et de promotion reposant sur le mérite. À l'époque cependant, on assiste à une levée de boucliers et, dès le départ, on conteste le bien-fondé du principe du mérite et de la création d'une commission indépendante. En effet, la nécessité de débarrasser la fonction publique du favoritisme est alors en grande partie associée au besoin d'améliorer le professionnalisme et les compétences dans la gestion des affaires publiques. Les défenseurs de cette thèse soutiennent que la fonction publique serait plus efficace si la dotation n'était pas assujettie à un tel contrôle politique. D'ailleurs, même si elle fait l'objet de nombreuses critiques qui sont adressées à la CSC, l'efficacité constitue une des principales raisons ayant mené à la création de celle-ci. Le professionnalisme et l'efficacité ne sont toutefois pas les seuls objectifs visés : l'exigence démocratique réclamant l'égalité d'accès aux emplois

de la fonction publique, peu importe la nature des rapports avec le parti au pouvoir, constitue également un argument de poids.

Cependant, un puissant argument constitutionnel en faveur de la conservation par la Couronne du privilège d'effectuer les nominations à la fonction publique entrave la poursuite de ces objectifs. Malgré tous les maux qui y sont associés, le favoritisme représente aux yeux de nombreux politiciens et fonctionnaires un usage légitime des pouvoirs de la Couronne, et le transfert des pouvoirs de dotation à une commission indépendante ayant des rapports tenus avec le Parlement, une sérieuse violation du principe fondamental de la responsabilité ministérielle. À cette époque pourtant, malgré l'influence grandissante exercée par les partisans de la réforme et les précédents établis en Grande-Bretagne et aux États-Unis, la convention visant l'établissement d'une fonction publique impartiale, dont la dotation reposerait entre les mains d'une commission indépendante, est contestée dans les rangs de l'élite au pouvoir.

Dans le chapitre 2, nous nous penchons sur les obstacles auxquels se heurte la CSC de 1918 jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En 1918, la CSC obtient les pleins pouvoirs de dotation pour l'ensemble de la fonction publique. Elle devient ensuite rapidement un pivot dans le régime de gestion du personnel au Canada et, quelque limitées qu'aient pu être ses attributions au moment de sa création, un organe important dans la mise sur pied d'une fonction publique professionnelle moderne, chargé d'une multiplicité de volets, dont le recrutement, la classification, la détermination de la paye, le développement organisationnel, la formation et le perfectionnement de même que les appels. C'est aussi durant cette période que la CSC entame sa lutte pour trouver un juste équilibre entre les valeurs et les exigences concurrentes en matière de dotation de la fonction publique. En effet, la conception attrayante selon laquelle les concours serviraient de panacée pour déterminer le mérite doit bientôt être modérée par la nécessité de tenir compte des autres aspects sociaux et politiques. Tout au long de cette période donc, le régime axé sur le mérite subit des modifications visant à privilégier les anciens combattants à la recherche d'un emploi, à empêcher les femmes d'obtenir certains types

de postes et à accéder à certaines classes d'emplois et enfin à garantir une meilleure représentation régionale et linguistique. De plus, la CSC qui doit toujours parer à la critique l'accusant d'usurper les pouvoirs de la Couronne et de ne pas être suffisamment responsable, doit également faire face au désaccord exprimé par les associations de personnel et la haute direction relativement à ce qui constitue la meilleure façon d'établir au pays un système de classification sur lequel reposerait une fonction publique axée sur le mérite et où l'on peut faire carrière.

Le chapitre 3 traite de la période qui s'étend de la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1967, année où sont adoptées des réformes administratives d'envergure. On peut prétendre qu'il aurait pu s'agir de l'apogée de la CSC en tant que pivot du régime de gestion du personnel à Ottawa. En effet, forte des nouvelles responsabilités qu'elle a obtenues au cours des décennies précédentes, la CSC joue à présent un rôle opérationnel central dans la dotation et la gestion du personnel et, jusqu'à la fin des années 1950, elle se voit même confier de nouvelles fonctions dans le domaine de la formation, de la recherche et des appels. Malgré tout, dans un contexte où la notion de gestion moderne recueille de plus en plus d'appuis, la CSC devient la cible de nouvelles critiques, particulièrement acerbes, selon lesquelles elle constitue un obstacle à une gestion publique efficace. Cette critique est notamment adressée par trois commissions de premier plan ayant examiné la fonction publique : la Commission Gordon (1946), la Commission Heeney (1959) et la Commission Glassco (1962). Dans leur rapport respectif, les membres des différentes commissions remettent en question les pouvoirs de la CSC en matière d'administration du personnel et soutiennent que, la fonction publique ne cessant de grossir et de se complexifier, elle doit moderniser sa gestion pour demeurer efficace. D'aucuns estiment en outre que les contrôles excessifs exercés sur les gestionnaires ministériels, d'une part, et la répartition malhabile des responsabilités entre le Conseil du Trésor et la CSC au centre, d'autre part, sont autant d'entraves à la bonne administration. En somme, cette période se caractérise par des changements mineurs dans la gestion de la fonction publique, notamment l'adoption de la *Loi du service civil* de 1961, mais aussi et surtout, par la formulation au nom de la souplesse et de l'efficacité

en gestion d'une critique âpre et durable à l'encontre de la CSC et du régime axé sur le mérite.

Dans le chapitre 4, nous nous intéressons à la période qui s'étend de 1967 à 1979, années au cours desquelles on assiste à la plus importante vague de réformes dont la CSC et la gestion du personnel aient fait l'objet depuis le début du siècle. De fait, par suite de l'adoption de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en 1967, la CSC devient la Commission de la fonction publique (CFP), laquelle se trouve amputée des responsabilités en matière de paye et de classification au profit du nouveau Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), officiellement désigné comme l'« employeur » des fonctionnaires. La CFP entreprend alors, en réaction au rapport de la Commission Glassco, la délégation à grande échelle de ses pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux des ministères. Désormais, même s'ils sont contraints à exercer ces pouvoirs dans le respect du cadre stratégique établi par la CFP, les gestionnaires ministériels disposent d'un degré de liberté jamais égalé jusque-là dans la gestion du personnel.

Cependant, cette période cruciale dans l'histoire de la CFP ne se borne pas à une simple réduction des responsabilités et des pouvoirs de celle-ci au profit du SCT et des gestionnaires ministériels. En effet, les réformes entreprises jusqu'alors pour accroître l'efficacité sont à tel point modestes qu'en 1979, la Commission Lambert et le Comité D'Avignon réclament la mise en place de changements additionnels pour assurer une meilleure gestion du personnel. En outre, devant l'importance grandissante accordée dans la société canadienne aux notions d'égalité et de liberté, la CFP élabore de nouveaux services et de nouvelles politiques. Elle devient même un chef de file dans la création d'une fonction publique représentative et elle instaure à cette fin des programmes visant à accroître le bilinguisme chez les fonctionnaires et à recruter davantage d'employés provenant des groupes sous-représentés tels que les femmes, les Autochtones et les membres des minorités visibles. De plus, la CFP doit tenir compte de l'évolution des idées à l'égard de la neutralité politique des fonctionnaires et de leur droit de participer à des activités politiques, domaines où d'autres changements s'opèreront au cours des prochaines décennies. En résumé, même si

l'importance croissante donnée à la souplesse et à l'efficacité en matière de gestion entraîne des changements majeurs au cours de cette période, la CFP n'en continue pas moins à jouer un rôle prépondérant dans la dotation et la gestion du personnel et à s'engager activement dans l'application d'un ensemble de valeurs élargi englobant notamment l'impartialité et l'équité.

Dans les années 1970, on assiste donc à la montée des pressions exigeant une redéfinition de la neutralité politique des fonctionnaires. Pourtant, la question ne deviendra vraiment d'actualité que dans les décennies qui suivront. Le chapitre 5 porte précisément sur la lutte que mène la CFP pour défendre les valeurs traditionnelles que sont la neutralité et l'impartialité malgré l'évolution des attentes sur le plan politique et social pendant la période qui s'étale de 1979 à 2006. Le débat se fait alors dichotomique. Premièrement, deux importantes décisions judiciaires forcent la CFP à repenser les limites imposées aux fonctionnaires qui souhaitent participer à des activités politiques, démarche qui débouchera sur l'intégration de nouvelles dispositions dans la *Loi sur l'emploi de la fonction publique* adoptée en 2003. Deuxièmement, dans la foulée de l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur en 1984, on s'inquiète du manque de réceptivité de la bureaucratie à l'orientation imprimée par celui-ci. On assiste ainsi à la création de cabinets ministériels gagnant en taille et en puissance, dotés directement par le gouvernement en passant outre au régime axé sur le mérite. Il s'agit là d'un moyen, parmi d'autres, utilisé pour asseoir de nouveau le contrôle politique sur la bureaucratie. Cette nouvelle façon de faire est de nature à soulever certains doutes sur l'intégrité du régime axé sur le mérite, d'autant plus que les membres du personnel des cabinets de ministres peuvent bénéficier d'une priorité de nomination à la fonction publique. En 2006, le gouvernement conservateur de Stephen Harper abolit ce passe-droit. En conclusion, le chapitre 5 illustre clairement en quoi, d'une part, la CFP a dû s'adapter au contexte social et politique en mutation et, d'autre part, même la signification des valeurs fondamentales que sont l'impartialité et la neutralité politique a évolué avec le temps.

Le chapitre 6 porte sur les réformes entreprises entre 1984 et 1993, années du gouvernement conservateur dirigé par Brian Mulroney. Élu, entre autres, grâce à sa rhétorique hostile à la bureaucratie et à son programme prônant l'élimination du déficit, celui-ci envoie à la fonction publique, dès son accession au pouvoir, le signal clair que la mise en œuvre de réformes administratives ne saurait tarder. Si l'on tient compte de l'intérêt du gouvernement pour le courant en faveur d'une nouvelle gestion publique et de sa croyance dans la supériorité des pratiques de gestion adoptées dans le secteur privé, il n'est pas étonnant de constater que le système de dotation fait de nouveau l'objet de critiques, lesquelles portent notamment sur les règles excessives et les contraintes indues imposées aux gestionnaires. L'efficacité redevient donc le mot d'ordre à suivre. Dans un tel contexte, la CFP poursuit avec prudence mais aussi avec conviction ses propres réformes administratives et législatives visant la simplification de la dotation pour les ministères. Or, lorsque le gouvernement lance sa propre réforme administrative, connue sous l'appellation Fonction publique 2000, la CFP s'emploie activement à apporter des modifications d'ordre structurel. Non seulement défend-elle alors les propositions législatives formulées par le gouvernement, mais propose-t-elle certains assouplissements qui seront énoncés en 1992 dans la *Loi sur la réforme de la fonction publique*. Cependant, comme l'illustre également ce chapitre, même si la CFP reconnaît la nécessité d'accroître la souplesse et l'efficacité en matière de gestion, elle continue de vouloir trouver un juste équilibre entre ce but et les objectifs traditionnels du régime axé sur le mérite, notamment l'impartialité et l'équité, sans oublier ses pouvoirs de dotation indépendants, qui selon elle, font partie intégrante de l'équation. Par conséquent, même si, pendant les années Mulroney, la Commission se rallie à la nécessité d'entreprendre des réformes, elle réussit aussi à se défendre contre les tentatives répétées visant à amoindrir ses pouvoirs de dotation directs et indépendants.

Enfin, dans le chapitre 7, nous examinons la période qui s'étend de 1993 à nos jours. C'est dans ces années que le cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique, y compris la CFP, subit sa transformation la plus profonde depuis 1967. Dans les années 1990 en effet, la fonction publique canadienne poursuit son régime minceur et

sa transformation afin de devenir plus stratégique, davantage axée sur les résultats et plus souple. La CFP quant à elle, commence à réévaluer sa raison d'être. Ainsi, tandis que la fonction publique tente de se détacher des conceptions traditionnelles de l'organisation bureaucratique, la CFP reconnaît de plus en plus la nécessité de se concentrer sur son mandat de base, soit la protection de certaines valeurs fondamentales qui caractérisent une fonction publique professionnelle. Elle modernise donc progressivement sa façon de concevoir la délégation, et met l'accent sur l'obligation de rendre compte des résultats et sur le respect des valeurs essentielles. De plus, elle envisage même de se retirer presque complètement de la prestation de services pour placer la surveillance de la dotation au cœur de son action.

Il faut cependant attendre l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en 2003, laquelle englobe une version modifiée de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, pour assister à une réelle transformation de la CFP et du régime sur le mérite. En effet, la *loi* propose une nouvelle définition du mérite qui doit enfin offrir la souplesse en matière de dotation réclamée au cours des décennies par les gestionnaires et les tenants de la réforme. Dans la nouvelle loi, la Commission conserve ses pouvoirs de dotation et obtient la confirmation de son indépendance. Elle doit cependant se défaire d'une grande partie de ses services en matière de ressources humaines pour se concentrer sur la surveillance de la dotation effectuée par les ministères. Dans les faits, à l'approche de son centenaire, la CFP recentre ses activités de manière à se consacrer entièrement à l'exécution de son mandat essentiel – lequel consiste à veiller à ce que les nominations soient fondées sur le mérite – dans un contexte où la signification du mérite a changé du tout au tout.

Au cours du siècle dernier, la CFP a été bien plus qu'un simple organe de dotation chargé de recruter des employés compétents souhaitant faire carrière à la fonction publique. Même si sa participation directe aux divers aspects de la gestion des ressources humaines a connu des hauts et des bas au fil du temps, elle n'en est pas moins demeurée une force importante dans la création et la protection d'une administration publique professionnelle au Canada. Qui plus est, la CFP n'a cessé

d'occuper une place particulière parmi nos institutions nationales, faisant usage de son double statut d'agent indépendant du Parlement, d'une part, et d'organe central de gestion du personnel au sein du pouvoir exécutif, d'autre part, pour défendre l'idéal d'une fonction publique efficace, représentative, impartiale et réceptive, en mesure de servir le gouvernement de l'heure tout en demeurant indépendante. Comme le démontre le présent ouvrage, la défense d'un tel idéal n'a pas toujours été chose aisée, et la CFP a dû faire face à de nombreuses critiques. Au cours des décennies en effet, il a fallu transformer en profondeur le régime axé sur le mérite – ensemble de règles souvent lourdes censées permettre de concrétiser un agencement malaisé de valeurs concurrentes – ainsi que la CFP elle-même pour les adapter au contexte en mutation. Cependant, tout au long de cette recherche incessante d'un juste équilibre entre l'efficacité, l'équité et l'impartialité, la CFP a joué un rôle inestimable dans la création d'une fonction publique nationale, importante pierre d'assise du gouvernement démocratique au Canada.

NOTES

- ¹ Joseph A. Schumpeter (1951), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, p. 434-435.
- ² La Commission du service civil a changé d'appellation en 1967 pour devenir la Commission de la fonction publique. Dans le présent ouvrage, Commission du service civil (CSC) renvoie à la période qui s'étend de 1908 à 1967. L'appellation Commission de la fonction publique (CFP) renvoie aux années postérieures à 1967 ou est employée de façon générale.
- ³ Ezra Suleiman (2005), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Éditions du Seuil, p. 10.
- ⁴ Cité dans Peter Hennessy (1989), *Whitehall*, Londres, Fontana, 38.
- ⁵ Patricia Wallace Ingraham (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 25-27.
- ⁶ John Halligan (2003), "Anglo-American Civil Service Systems: Comparative Perspectives," in John Halligan (éd.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 196-197.
- ⁷ Robert Best (1982), "The Meaning of Merit," in Robert F. Adie et Paul G. Thomas, *Canadian Public Administration: Problematical Perspectives*, Toronto, Prentice Hall, p. 183-222; et Hugh Hecló (2000), "The Future

- of Merit,” in James P. Pfiffner et Douglas A Brook (éd.), *The Future of Merit: Twenty Years After the Civil Service Reform Act*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 226-238.
- ⁸ Patricia Wallace Ingraham (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. xvii.
- ⁹ Ezra Suleiman (2005), *Le démantèlement de l'État démocratique*, notamment les p. 257-296. Voir aussi B. Guy Peters et Jon Pierre (éd.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Londres, Routledge.
- ¹⁰ Patricia Wallace Ingraham (2006), “Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide,” *Public Administration Review*, juillet/août, p. 487.
- ¹¹ C. E. S. Franks et J. E. Hodgetts (2001), *Parliament and Human Resources Management: The Role of the Public Service Commission as an Agent of Parliament*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 14 décembre, manuscrit non publié, p. 8.



LES ORIGINES DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE : 1867-1918

[I] eût été bien préférable, en élaborant cette mesure, de créer aux membres de cette [com]mission une situation de parfaite indépendance, comme celle dont jouit l'auditeur général.

Robert Borden, *Débats*, 29 juin 1908

Je ferai observer aussi que nos commissaires seront nommés comme s'il s'agissait de juges.

Sidney Fisher, *Débats*, 29 juin 1908

Est créée une commission portant le nom de Commission du service civil et composée de deux membres nommés par le Gouverneur en conseil. Sous le support du rang, de la situation et du traitement, chacun des membres de la Commission est assimilé à un sous-chef de département; et chaque membre de la Commission restera en charge durant bonne conduite, mais est révocable par le Gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil, 1^{er} septembre 1908

La Commission de la fonction publique (CFP) actuelle est le fruit légitime du mouvement de réforme de la fonction publique né au XIX^e siècle, consacré à la création d'une fonction publique indépendante qui améliorerait la qualité, l'impartialité et la moralité du gouvernement en éliminant le favoritisme et la corruption qui sévissaient à la fonction publique depuis l'instauration de la Confédération¹.

À l'époque, les défenseurs de la réforme estiment que la meilleure façon d'amener une réforme positive est de mettre sur pied une fonction publique dont la dotation se fonde sur le mérite établi grâce à un processus de recrutement par concours. En effet, une telle réforme permettrait, d'une part, de rehausser l'efficacité, car seules les personnes compétentes seraient embauchées et, d'autre part, d'améliorer la situation au chapitre de l'équité, car tous les Canadiens auraient un accès juste et raisonnable aux emplois du secteur public. De plus, l'introduction du principe du mérite permettrait non seulement de soustraire en grande partie la dotation au champ de compétence de la classe politique, mais aussi de donner aux fonctionnaires un rôle constitutionnel légitime dans la formulation de conseils honnêtes et confidentiels à l'intention de la Couronne sans crainte de représailles.

Il convient de souligner dès le départ que les défenseurs de la réforme ne sont pas unanimes et qu'ils prônent souvent des aspects différents du programme de réforme. Certains sont préoccupés par la moralité et le favoritisme. D'autres souhaitent avant tout mettre en place une fonction publique plus professionnelle et plus efficace sur le plan administratif. D'autres s'intéressent surtout à l'équité en matière d'emploi dans le secteur public et désirent que la fonction publique soit ouverte à tous les Canadiens. D'autres encore souhaitent que la fonction publique joue un rôle plus efficace à titre de conseiller neutre et impartial de la Couronne, et se concentrent sur la création d'une fonction publique indépendante qui jouirait d'une autonomie professionnelle pour servir la population dans son ensemble et pas seulement des groupes ou des partis politiques précis. Néanmoins, les préoccupations et les débats des défenseurs de la réforme mènent à la même solution : une commission indépendante qui nommerait des personnes à la fonction publique à la suite d'examen.

La réforme prend enfin corps en 1908 et donne lieu à la création de la Commission du service civil (CSC), qui doit se livrer à un jeu d'équilibre complexe afin de respecter ses divers objectifs. De fait, la CSC doit établir un équilibre entre le désir de mettre en place une fonction publique plus professionnelle et plus efficace sur le plan administratif,

la nécessité d'assurer une équité accrue en matière de dotation afin de traduire les différences géographiques et linguistiques du pays, et enfin la protection des conventions constitutionnelles relatives à la neutralité et à l'anonymat, dont les politiciens avaient plutôt fait fi dans le passé. Bien que le terme « mérite » serve souvent de raccourci pour désigner une nouvelle méthode de dotation de la fonction publique, c'est un principe qui n'a jamais été facile à définir. Il constituait souvent un amalgame de valeurs et d'objectifs contradictoires intégrés à la réforme.

En fait, ce n'est qu'après la mise en place de la CSC qu'on constate à quel point la définition du mérite doit être souple, ou multidimensionnelle, pour permettre à la nouvelle CSC de concilier ses objectifs divergents. De plus, dans ses efforts pour établir cet équilibre, la CSC doit assumer son rôle institutionnel ambigu à titre d'organisme à la fois exécutif et parlementaire, et l'utiliser à son avantage pour faire en sorte que les membres du Parlement et le Cabinet participent à la dotation de la fonction publique sans toutefois la contrôler. Dans le présent chapitre, il sera donc question des origines de ce jeu d'équilibre décisif. On y explorera la nature des arguments utilisés pour créer la première Commission et les difficultés qu'elle a éprouvées dans les premières années, après 1908, en raison de ses compétences et de ses pouvoirs restreints.

LE FONDEMENT INTELLECTUEL DE LA COMMISSION DU SERVICE CIVIL

Pendant les 40 premières années de l'histoire du Canada, la réforme de la fonction publique se heurte à l'intérêt des partis politiques qui ne veulent pas renoncer au pouvoir de nommer des partisans à la fonction publique. Le fait qu'une CSC indépendante nécessite que le Cabinet, et le premier ministre, abandonnent des pouvoirs exclusifs qui appuient les nominations empreintes de favoritisme contribue à la légitimité de cet argument purement partial. Au Canada, depuis l'instauration de la Confédération, une règle est généralement comprise et acceptée : dès sa nomination, un fonctionnaire ne doit pas utiliser ses fonctions à des fins directement partisans. Cependant, le processus de nomination qui est

utilisé soulève toujours des questions quant à la capacité ou la volonté des fonctionnaires de se conformer à cette norme de comportement. Si l'on ajoute que les retraites ne sont pas garanties et doivent obtenir l'appui du Cabinet, il y a lieu de remettre en question la neutralité de la fonction publique. Comme pour prouver ce point, de nombreux scandales sont révélés à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle au sujet de fonctionnaires ayant accordé sans appel d'offres des contrats à des sociétés qui entretiennent des relations avec le parti alors au pouvoir, acheté des fournitures à des prix supérieurs à leur valeur marchande et fait en sorte que les personnes du secteur privé qui ont contribué à la caisse électorale reçoivent un traitement de faveur. Même si un principe établi avant comme après l'instauration de la Confédération veut qu'une participation active à des activités politiques de la part d'un fonctionnaire constitue une inconduite officielle et entraîne le congédiement, le parti au pouvoir s'y conforme rarement².

Comme c'est le cas de nombreuses autres idées en vogue au Canada au XIX^e siècle, le concept de la réforme administrative vient de la Grande-Bretagne. Les idées proviennent notamment du célèbre rapport Northcote-Trevelyan de 1855, auquel on fait abondamment référence dans les débats sur la réforme au Canada et qui est même annexé en totalité à une enquête menée au XIX^e siècle. L'enquête Northcote-Trevelyan met l'accent sur deux aspects centraux : le processus de recrutement par concours ouverts à tous ainsi que la sélection et la promotion fondées sur le mérite. Il ne fait aucun doute que, de par sa forme, le rapport a toute l'apparence d'un manifeste destiné à la classe moyenne, qui est alors en pleine ascension. Il traite en effet de méritocratie et de technocratie et fait l'éloge de l'éthique du professionnalisme urbain individuel et du dur labeur³. Armés d'un ensemble d'idées légitimées dans la mère patrie, un nombre croissant de tenants de la réforme, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur de celui-ci, commencent à faire campagne pour l'établissement d'une CSC indépendante qui ferait passer des examens sur lesquels se fonderaient les nominations.

Il est évident que les partis politiques défendent leur propre intérêt lorsqu'il est question de nomination par favoritisme. Cependant, la pratique a une certaine légitimité et il est donc plus difficile de l'abolir.

Selon l'opinion qui prédomine pendant une grande partie de cette période, la nomination à la fonction publique constitue un pouvoir exclusif dont bénéficie légitimement la Couronne. Avec l'avènement du gouvernement responsable en 1848, l'élite politique et une grande partie de l'élite administrative du Canada acceptent sans difficulté l'idée que la dotation de la fonction publique par nomination ministérielle fasse simplement partie d'une théorie globale sur la souveraineté de la Couronne. En réalité, nombreux sont ceux au gouvernement qui considèrent l'idée d'une CSC indépendante comme non fondée sur le plan constitutionnel et une violation des doctrines du gouvernement responsable. On décrit comme suit cette pratique dans une commission royale d'enquête de 1882 sur le service civil :

L'esprit et la lettre de la constitution anglaise veulent que la Couronne soit la source de toutes les nominations, et le choix convenable des serviteurs de l'État est au nombre des devoirs et responsabilités de ses conseillers. Si, parfois, les gouvernements constitutionnels nomment des commissions pour faire des enquêtes, il leur répugne de s'en remettre à des commissaires du soin de gouverner et d'administrer, ce dont les nominations et promotions forment partie essentielle⁴.

Cette simple observation traduit la nature des problèmes auxquels doivent faire face ceux qui prônent la création d'une CSC indépendante. Le modèle constitutionnel en place justifie le favoritisme lorsqu'il s'agit du pouvoir exclusif dont jouit la Couronne. Ce n'est donc pas un simple synonyme de corruption, mais bien une forme d'intervention rendue légitime par la constitution à laquelle le pouvoir exécutif participe. On utilise cette interprétation du privilège de la Couronne pour justifier l'irrecevabilité de l'idée d'une CSC indépendante. Une telle organisation irait à l'encontre, d'une part, du pouvoir exclusif de la Couronne et, d'autre part, des conventions relatives à la responsabilité ministérielle, y compris la nécessité pour les ministres de faire rapport au Parlement du déroulement des activités de leur ministère, particulièrement quant à la façon dont les employés sont nommés. Cette situation « n'était possible que si le gouvernement pouvait librement disposer de ses propres charges au sein du réseau administratif. Dans cet esprit, le ministre,

chargé d'assurer l'efficacité de ses services, garantirait que les gens les plus compétents occuperaient les postes de commande⁵ ».

Un autre élément entérine la pratique de la nomination ministérielle. Il s'agit de la façon dont les chefs des partis politiques canadiens acquièrent le pouvoir des gouverneurs coloniaux, soit en affirmant que « la constitution monarchique du Canada valide leur exploitation exhaustive de la fonction publique et leur manipulation du système électoral⁶ » [*traduction*]. Avant la mise en place du gouvernement responsable, le pouvoir de nomination dans le Haut-Canada et le Bas-Canada reposait entièrement entre les mains du gouverneur général et du conseil qu'il nommait et, dans les deux territoires, la dévolution du pouvoir créait de puissants réseaux de personnalités locales⁷. Après l'établissement du gouvernement responsable, puis avec l'instauration de la Confédération, le Cabinet, et plus particulièrement le premier ministre, commence à exercer les pouvoirs exclusifs de la Couronne :

Macdonald a pris les pouvoirs exercés par les gouverneurs depuis 1791 et a nommé exclusivement les partisans de son parti à des postes à l'échelle de la fonction publique. Il a même élaboré une justification constitutionnelle pour légitimer une utilisation massive du favoritisme à des fins partisans. « Selon la pratique constitutionnelle, soutient-il, les pouvoirs de nomination reviennent à la Couronne, et l'entière responsabilité des nominations appartient au gouvernement de l'heure.⁸ [*traduction*]

Il est à noter que ce modèle considère l'utilisation du pouvoir exclusif de la Couronne en ce sens comme un moyen d'encadrer la démocratie et une manière d'améliorer le pouvoir exécutif tout en assurant une certaine stabilité politique⁹. D'ailleurs, il est bien connu que ce privilège est surtout utilisé pour constituer des partis politiques solides.

Au début, les préoccupations relatives à l'efficacité que suscite le favoritisme bureaucratique ne sont pas importantes puisque l'administration des premières années a peu de responsabilités et peu d'incidence sur la vie des Canadiens. De fait, les problèmes liés à une administration dotée exclusivement par favoritisme apparaissent en Grande-Bretagne seulement à la moitié du XIX^e siècle, époque où le

pays connaît une rapide croissance industrielle¹⁰. Une solution générale au problème de bureaucratie y est retenue, celle d'intégrer une fonction publique non partisane fondée sur le mérite aux institutions d'un gouvernement représentatif et responsable. Un tel modèle reposerait sur une séparation entre le parti politique et la fonction publique, une distinction entre la politique et l'administration, et la croyance selon laquelle les fonctionnaires doivent exécuter loyalement les politiques publiques en faisant abstraction de leurs convictions personnelles. En bref, tout comme la monarchie se place au-dessus des partis politiques, la fonction publique doit trouver une nouvelle position constitutionnelle juste en dessous de ceux-ci¹¹. À l'image de la Couronne, qui n'est associée à aucun parti politique, la nouvelle fonction publique serait complètement neutre. Ce nouveau modèle fait partie d'une démarche visant la mise en place d'une monarchie constitutionnelle qui nécessite « un service civil apolitique qui est principalement lié à la Couronne et qui, bien que subordonné à un gouvernement partisan, n'est pas touché par ses changements : les deux éléments permanents, soit la Couronne et le service civil, dont le retrait conjoint de la scène politique n'est pas fortuit, établissent le cadre dans lequel la politique parlementaire et les gouvernements trouvent leur libre expression¹² » [*traduction*]. Dans cette interprétation, la fonction publique ne fait plus partie intégrante d'un pouvoir exécutif unifié, mais sert les administrations successives. Pour concrétiser cette vision, il est essentiel de créer un organisme qui sélectionne les nouveaux fonctionnaires impartiaux. Selon ses défenseurs, la CSC, une fois mise sur pied, donnera naissance à une fonction publique constitutionnelle qui deviendra un outil technique pour les institutions représentatives et responsables, qui servira les intérêts impartiaux de la Couronne, et qui conseillera, et parfois même instruira, une succession d'administrations gouvernementales.

UNE FONCTION PUBLIQUE PROFESSIONNELLE : EFFICACITÉ, REPRÉSENTATIVITÉ ET NEUTRALITÉ

Les premiers arguments en faveur de la création d'une CSC indépendante sont mis en avant peu après l'instauration de la Confédération,

lorsque la première d'une série de commissions royales d'enquête est appelée à enquêter sur la fonction publique¹³. On demande alors à John Langton, premier vérificateur général du Canada, « de faire une enquête et un rapport sur l'organisation des différentes divisions du service public, dans le but spécial de les adapter aux besoins de la nouvelle constitution, et de pourvoir à la transaction efficace et économique des affaires publiques¹⁴ ». La Commission Langton ne tient pas tellement compte du favoritisme et se concentre davantage sur la création d'une organisation administrative efficace sans s'attarder au processus de nomination utilisé. L'absence de lien entre le manque d'efficacité et le favoritisme s'explique probablement par le fait que le service civil de l'époque ne compte que 250 personnes à Ottawa et quelques milliers d'autres dans le reste du pays.

On ne peut cependant pas conclure que l'absence de débats sur le favoritisme témoigne d'une approbation de la part des membres de la Commission d'enquête Langton. Au contraire, selon eux, l'administration est une activité que l'on doit considérer comme distincte de la politique. C'est pourquoi ils désirent instaurer une administration publique plus efficace en s'assurant que les partisans nommés sont aptes à assumer la nature apolitique de la majorité de leurs tâches. Par conséquent, les membres de la commission cherchent presque exclusivement à éliminer les conditions liées à la fonction concernant le personnel qui découragent « les jeunes gens, qui avaient conscience de leur énergie et de leurs capacités, d'adopter le service public comme profession¹⁵ ». Dans leur tentative pour établir un cadre administratif solide, les membres de la Commission royale d'enquête croient que des mesures doivent être prises pour s'assurer que les jeunes gens qui se démarquent seront recrutés, qu'ils seront rémunérés objectivement et qu'ils pourront avoir la certitude de pouvoir compter sur un système de promotion équitable fondé sur le mérite.

Selon les premiers tenants de la réforme, il faut mettre l'accent sur le désir très fondamental d'améliorer l'aspect de la fonction publique qui touche le personnel. Par-dessus tout, les membres de la Commission croient profondément que « les jeunes gens nommés dans cette division du service doivent commencer par les grades inférieurs et avant d'être

nommés, ainsi qu'à chaque promotion, subir des examens sévères¹⁶ ». Les défenseurs de la réforme espèrent également éliminer la corruption en versant aux employés des salaires décents. Ils veulent que le salaire récompense la responsabilité et, bien entendu, ils plaident en faveur d'une retraite assurée. Si le fait d'attirer de jeunes hommes talentueux et de les rémunérer équitablement doit améliorer l'efficacité, l'étape suivante consiste logiquement à désencombrer « le service d'hommes qui, par leur âge ou leurs infirmités, ne sont plus en état de remplir leurs devoirs d'une manière efficace¹⁷ ». Les membres de la Commission préconisent également l'établissement d'un système rationnel de promotion fondé sur les compétences et l'ancienneté. Bien qu'on évite d'affirmer que le favoritisme est à l'origine des maux qui affligent la fonction publique postconfédération, on peut certainement conclure que cette pratique reste toujours présente à leur esprit. Un point se trouve au cœur d'un grand nombre des recommandations : l'efficacité de la fonction publique repose sur le respect de règles strictes au chapitre de l'avancement et de la promotion.

Immédiatement après l'instauration de la Confédération commence la lutte contre le favoritisme, qui adopte deux arguments distincts, lesquels feront partie du legs à la CSC après sa mise sur pied. Selon le premier de ces arguments, il faut remplacer le favoritisme parce qu'il s'agit d'une pratique injuste qui va à l'encontre d'une conviction libérale centrale selon laquelle les capacités d'un homme doivent pouvoir dicter sa réussite ou son échec. Selon le second, le favoritisme est un mal parce qu'il n'est pas efficace¹⁸. Dans le contexte des premières réformes, la fonction publique est perçue comme une composante d'une large communauté politique ; elle doit donc être organisée selon les principes qui reflètent et représentent les meilleurs aspects de cette communauté. En tentant d'améliorer l'efficacité de la fonction publique, les défenseurs de la réforme espèrent, par définition, la rendre plus indépendante, plus autonome et plus représentative. Le favoritisme est alors à la fois injuste et inefficace. La notion selon laquelle la politique doit être distincte de l'administration reçoit l'appui d'un premier chantre dynamique : un député conservateur du nom de George Casey.

GEORGE ELLIOT CASEY : UNE FONCTION PUBLIQUE INDÉPENDANTE POUR LE CANADA

Dans les années 1870, George Elliot Casey, député conservateur du sud de l'Ontario, est probablement l'une des premières figures importantes au Canada à prêcher en faveur de la création d'une CSC, création justifiée par la nécessité de mettre en place une fonction publique efficace sur le plan administratif et autonome par rapport au gouvernement. L'implication de Casey dans le mouvement de réforme commence presque deux ans avant la mise en œuvre de l'enquête parlementaire qu'il dirigera. Casey lance « une campagne intelligente et opiniâtre afin d'améliorer la fonction publique en se fondant sur le modèle adopté en Grande-Bretagne¹⁹ » [*traduction*]. Son activité intense donne lieu à la nomination d'un comité spécial dont il obtient la présidence²⁰. Casey, tout comme un nombre croissant de Canadiens, estime que la fonction publique est un élément essentiel et indispensable du système gouvernemental et qu'elle doit reposer sur des pratiques administratives saines et rationnelles. Il adhère avec force aux idées présentées dans le rapport Northcote-Trevelyan, et il est convaincu que « quelque excellent que pourrait être le gouvernement du jour, ou quelques sages que seraient ses actes administratifs, ils seraient gâtés par les fautes du service civil²¹ ». Cette opinion demeurera au centre du discours en faveur d'une fonction publique indépendante.

Les défenseurs de la réforme commencent alors à attaquer le favoritisme. Selon Casey, et le mouvement réformiste en général, la fonction publique est compromise puisque la nomination politique ne permet pas d'effectuer les vérifications nécessaires quant à la qualité des fonctionnaires nommés. De ce fait, le favoritisme « est beaucoup de nature à créer ce que l'on appelle généralement "Bureaucratie" ou une espèce de pacte de famille parmi les employés du service civil²² ».

Le comité de Casey reconnaît la difficulté de persuader les élus politiques d'abandonner leur pouvoir de nomination uniquement pour des raisons morales. Il commence donc à faire valoir le fait que la politique et l'administration sont deux domaines d'activité distincts qui fonctionnent naturellement selon des principes différents. Il s'agit peut-

être là de l'argument le plus convaincant en faveur d'une commission de la fonction publique indépendante. Le comité présente l'un des premiers et des plus puissants arguments en faveur d'un régime distinct pour l'administration publique :

En principe général, les nominations, promotions et l'administration du service devraient être dégagées de toutes considérations politiques. On devrait considérer seulement le service comme une organisation propre à la régie des affaires publiques, mais non comme une institution créée pour récompenser des amis politiques. On devrait tenter un effort pour faire du service une profession, pour ainsi dire, destinée à accueillir tous les hommes capables qui se présenteraient, et à récompenser d'une manière convenable ceux qui seraient doués et qui feraient preuve de connaissances pratiques et d'une capacité administrative de premier ordre²³.

À l'époque, le favoritisme fait en sorte que la fonction publique offre peu d'attrait « à cette classe de jeunes gens actifs et intelligents que nous devrions y enrôler et [...] même, nous ne sommes pas toujours capables de conserver ceux de cette catégorie qui y sont entrés²⁴ ». Afin de remédier à la situation, le comité de Casey suit les traces de l'enquête menée par Langton en 1869 et recommande l'utilisation d'un processus de recrutement par concours dirigé par un bureau d'examineurs comme première étape vers l'amélioration de l'image et de la qualité du service civil. Pour que la fonction publique puisse devenir un employeur respectable de la classe moyenne, elle doit se libérer des griffes des politiciens mus par leur intérêt personnel. Un sous-ministre résume cette préoccupation succinctement dans son témoignage devant le comité : « Je n'aimerais pas à placer l'un de mes fils dans le Service Civil, si je pouvais lui faire embrasser une profession²⁵ ». Lorsque le service civil deviendra un employeur respectable au sein de la classe moyenne, les défenseurs de la réforme auront atteint un but important.

Pour opérer cette séparation, le comité de Casey recommande avant tout de faire en sorte que les nominations relèvent entièrement d'une commission indépendante, de soumettre les candidats à un examen

(de qualification et non à un concours) avant leur nomination, et de leur faire respecter une période de probation avant leur nomination définitive. Le comité accepte également une certaine forme de service divisé et recommande qu'il « serait opportun de subdiviser le service en différentes branches, dans les départements où la nature de l'ouvrage le permettrait, de manière à séparer le travail mécanique des travaux d'un ordre supérieur, et d'appliquer seulement le système des promotions à la classe d'affaires, qui s'adonnent à ce dernier genre d'ouvrage²⁶ ». La promotion pour les deux niveaux « devrait en premier lieu se régler d'après le droit d'ancienneté, à moins qu'il n'y eût un rapport qui constatât qu'un employé plus jeune doit être nommé en raison de sa capacité supérieure, mais ce rapport devra énoncer toutes les raisons qui justifient un pareil choix²⁷ ». Selon le comité, le fait que toutes ces réformes étaient en vigueur depuis longtemps en Grande-Bretagne et qu'elles ont continué de l'être sous le régime des gouvernements successifs prouve qu'elles réussissent vraiment à purifier le monde administratif²⁸.

Cependant, aucune des recommandations formulées par le comité ne donnera lieu à une nouvelle loi. Il n'y a là rien de surprenant puisqu'il s'agit seulement d'un comité spécial, lequel n'a pris qu'un mois pour rédiger son rapport. Toutefois, malgré ses défauts, l'enquête a eu une incidence positive en ce sens qu'elle a permis de diffuser l'idée selon laquelle une CSC indépendante est essentielle à la création d'une sphère distincte pour l'administration publique professionnelle. Cette idée ne s'évanouira pas. Au contraire, elle prendra de l'ampleur au cours des années à venir pour finalement forcer les partis politiques à abandonner le favoritisme, si ce n'est au nom de la démocratie, du moins pour le bien de celle-ci.

PREMIÈRE VICTOIRE EN 1882 : UN BUREAU D'EXAMINATEURS POUR LE SERVICE CIVIL

Le mouvement réformiste remporte sa première grande victoire en 1882 dans le sillage de la Commission royale d'enquête McInnis²⁹. Les membres de cette Commission sont surtout des hauts fonctionnaires,

à l'exception du président, le sénateur D. McInnis. Les membres de la Commission « ont traversé le Dominion, ont entendu une foule de témoins à qui ils ont posé plus de trois mille questions, ont accueilli des délégations d'employés de niveaux inférieurs, ont enquêté sur les services civils britannique et américain et ont mené une étude exhaustive sur la pension de retraite³⁰ » [*traduction*]. À la fin de ces travaux, le Canada a une nouvelle *Loi du service civil* et, surtout, un modèle établi de réforme administrative qui, malgré quelques interruptions, prendra de la vitesse jusqu'en 1908.

La Commission McInnis commence son rapport par un appui solide aux réformes menées dix ans plus tôt en Grande-Bretagne. Bien que les membres expriment certains doutes « sur la question de savoir si l'opinion publique au Canada comprend bien, même à l'heure qu'il est, l'importance d'un service civil parfaitement efficace³¹ », ils estiment que « l'esprit public sentait cependant que les intérêts du service civil avaient été subordonnés dans une mesure plus ou moins large aux fins des partis politiques³² ». Ils sont d'avis que les politiciens, lorsqu'ils réaliseront « combien la prospérité et le bien-être du pays dépendent d'un bon service civil, n'hésiteront pas à faire l'abandon d'un patronage qui est si préjudiciable aux meilleurs intérêts du pays³³ ». Leur confiance optimiste envers la responsabilité des politiciens et l'influence d'un intérêt public abstrait ne sont pratiquement pas récompensées, et les partis politiques continuent à ne faire aucune distinction entre leurs intérêts partisans et l'intérêt de la population en ce qui a trait à la fonction publique.

Même si elle rejette la division du service suivant le modèle britannique à deux niveaux, la Commission McInnis encourage fortement l'adoption des deux autres principales composantes du système britannique : les examens de concours et la promotion fondée sur le mérite. L'attrait de ces éléments réside dans leur capacité de séparer la politique de l'administration, et donc de mettre en place un appareil bureaucratique neutre. Les membres de la Commission affirment qu'« il serait impossible d'accuser de partisa[n]erie politique dans l'exercice de leurs charges des officiers nommés pour cause de mérite seulement et après un examen impartial; d'ailleurs aucune considération politique ne pourrait en aucune manière les influencer dans l'accomplissement

de leurs devoirs³⁴ ». À partir de ce moment, le mérite et le recrutement impartial par concours deviennent les outils que les tenants de la réforme utilisent pour *purifier* l'appareil administratif et le dissocier du contrôle politique. Bref, le mérite et l'examen sont consacrés en tant que premières nouvelles valeurs d'une fonction publique responsable et constituent les principales responsabilités de la CSC à sa création en 1908.

Les membres de la Commission sont convaincus que le mérite et les examens permettront de créer une fonction publique impartiale, à tel point qu'ils en préconisent l'utilisation pour déterminer les promotions. Pour eux, cet aspect est presque aussi important que les examens d'admission pour les raisons suivantes :

L'efficacité du service dépend tellement d'un bon système d'avancement que nous avons cru nécessaire d'exprimer en termes énergiques l'importance d'éviter les injustices comme celles dont nous avons parlé, et qui ne peuvent manquer de faire tort au service. Les employés dont on a méconnu les droits légitimes se découragent, perdent de leur respect d'eux-mêmes et leurs espérances d'avenir. Une telle injustice détruit chez le fonctionnaire tout sentiment d'émulation et toute ambition de se distinguer. Et malheureusement le mal ne se termine pas là. Tout le service s'en ressent. Cela ruine la discipline et diminue l'utilité de ceux qui en sont les témoins comme de ceux qui en souffrent³⁵.

Selon ce commentaire, toute évaluation subjective de la qualité d'un candidat doit être éliminée de la fonction liée au personnel. Le recrutement par concours, la promotion fondée sur le mérite et les conventions de neutralité et d'impartialité qui en résultent formeraient ensemble le remède aux problèmes qui gangrènent la fonction publique en remplaçant la subjectivité du favoritisme par l'équité et l'égalitarisme démocratique du mérite. La réforme permet également la création d'une fonction publique plus digne du fait qu'on lui attribue désormais un statut professionnel. Selon les membres de la Commission :

Avec un pareil système le service public serait ouvert à tout le monde, au lieu d'être, dans une grande mesure un corps contrôlé par les partis politiques. Tous les jeunes gens intelligents et instruits auraient l'occasion d'obtenir par leurs seuls mérites l'entrée dans un service où ils pourraient être certains d'avoir de l'avancement à condition de continuer à perfectionner leur intelligence et d'accomplir avec soin les devoirs de leurs charges³⁶.

Une fois de plus, la concrétisation de toutes ces innovations d'envergure repose essentiellement sur l'établissement d'une CSC exempte de toute influence politique, tout comme l'est heureusement l'appareil judiciaire. Aux termes de la première *Loi du service civil* (1868), un bureau d'examineurs pour le service civil est créé. Toutefois, il est facile pour les ministres de l'ignorer, et lorsqu'ils y font appel, l'examen utilisé est si rudimentaire que seules les personnes complètement illettrées l'échouent. Le bureau proposé par la Commission McInnis, et qui sera éventuellement mis sur pied, est donc l'ancêtre de la CSC. Il fournit à la fonction publique un système de recrutement par concours utilisé à l'échelle du Dominion, qui permet d'évaluer rigoureusement la personnalité de chaque candidat pour en dégager ses qualités intellectuelles et morales. La mise sur pied de ce nouveau bureau d'examineurs pour le service civil constitue sans aucun doute la première victoire et les premiers véritables progrès institutionnels vers la création d'une Commission du service civil réellement indépendante.

Bon nombre des recommandations formulées par la Commission McInnis sont acceptées et reprises dans une nouvelle *Loi du service civil* (1882), la deuxième dans l'histoire du Canada. Cette loi mène à la création du Bureau d'examineurs, lequel est indépendant du contrôle des partis. Elle limite en outre l'âge des nouveaux employés, qui doivent désormais avoir entre 18 et 35 ans, elle instaure le lent processus qui mènera à la reconnaissance officielle de l'administrateur général à titre de chef administratif du ministère et elle autorise la nomination à la fonction publique uniquement sous réserve d'un examen. Malheureusement, elle ne s'applique qu'à l'administration centrale, soit la fonction publique située à Ottawa. Comme le disait John A. Macdonald, les politiciens la considèrent simplement comme un moyen utilisé « afin de s'assurer s'ils

ont une bonne écriture, s'ils connaissent les principes de l'arithmétique, et s'ils possèdent une bonne instruction élémentaire³⁷ ». La loi n'est manifestement pas conçue pour éliminer le favoritisme, du moins selon le premier ministre.

Bien qu'on accorde très peu de considération à la loi après sa ratification, celle-ci jette néanmoins des bases solides pour la création de la Commission du service civil. Avant tout, elle change subtilement la relation entre la fonction publique et les autres institutions gouvernementales. La fonction publique obtient lentement de plus en plus d'indépendance par rapport aux vieilles institutions tout en jouissant de responsabilités accrues. Un nombre grandissant de politiciens et d'intellectuels commence à voir en la fonction publique un moyen administratif d'arriver à des fins politiques. En outre, on commence à reconnaître son importance dans la stimulation de l'intérêt national, contrairement à la conception dominante selon laquelle les intérêts acquis l'étaient de droit. En définitive, le résultat le plus concret de l'adoption de la *Loi du service civil* (1882) reste la création du Bureau d'examineurs pour le service civil, soit l'ancêtre de la CSC, qui administre des examens de qualification et des examens de promotion restreints. Malgré les objections qui fusent de tous côtés, la lutte contre l'utilisation d'un modèle strictement politique de nomination à la fonction publique gagne du terrain.

SCANDALES ET CORRUPTION : LA VOIE DE LA RÉFORME

L'un des arguments en faveur de la création d'une CSC est la nécessité d'éliminer la corruption, qui est toujours présente à la fonction publique et qui découle du favoritisme. La question de la corruption et du scandale force les politiciens à agir, ce qui prouve que l'enjeu est crucial. De fait, elle mène également à la création d'une autre commission royale d'enquête au XIX^e siècle, soit dix ans après la Commission McInnis³⁸. Tout comme les autres avant elle, cette nouvelle commission royale d'enquête, présidée par George Hague, gestionnaire général de la *Merchants Bank of Canada*, est mise sur pied en raison du fait que « certains fonctionnaires s'étaient rendus coupables de graves abus de confiance, d'autres avaient maquillé les comptes ou accepté des pots-

de-vin, le gouvernement avait été délesté de biens qu'il avait achetés en raison de fraudes commises par des fonctionnaires corrompus³⁹ » [*traduction*]. Lorsque le fardeau du scandale s'avère trop lourd à soutenir pour le premier ministre John Abbott, ce dernier se plie aux exigences de l'opposition et établit la Commission royale d'enquête Hague.

C'est parce qu'elle est créée dans la foulée d'un scandale que la Commission Hague accorde une grande importance à l'instauration d'un sens de l'intérêt national, question au cœur du débat sur l'organisation et le fonctionnement du service civil. Il s'agit là d'un thème que prôneront sans relâche les personnes qui militent en faveur d'une fonction publique plus puissante. Dans son témoignage devant la Commission, le vérificateur général J.L. McDougal soutient que « c'est la persévérance de l'idée que l'administration des affaires publiques est l'administration de ce qui appartient au gouvernement du jour, et non à tous les contribuables du pays » qui est le plus grand défaut du service civil⁴⁰. Selon McDougal, pour créer une fonction publique qui agit dans l'intérêt public, la première étape consiste à augmenter les contrôles exercés par le sous-ministre. En fait, McDougal est d'avis que le sous-ministre devrait avoir « le contrôle absolu de tous les employés du département⁴¹ ».

La plupart des sous-chefs qui témoignent à titre d'experts insistent sur cet aspect exprimé par McDougal. Quelques hauts fonctionnaires soutiennent que « si les sous-ministres étaient trop indépendants des ministres, ils gouverneraient le pays, sans être responsables à la Chambre⁴² ». Au bout du compte, la plupart d'entre eux partagent l'avis d'Alexander Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, qui affirme qu'il est important que « le sous-ministre soit en position d'exercer les fonctions de son emploi hardiment et indépendamment, ce qu'il ne pourrait faire dans plusieurs circonstances si cette charge dépendait de la faveur du gouvernement⁴³ ». La mise en poste d'un sous-ministre audacieux et indépendant constitue la première étape vers l'objectif ultime : un service civil hardi et indépendant, capable de servir l'intérêt public.

Les sous-ministres désirent sans contredit acquérir le pouvoir dont ils ont besoin pour remplir leurs obligations, et ils tentent d'établir une relation d'égal à égal, mais néanmoins distincte avec les ministres. Les sous-ministres souhaitent dominer les questions administratives tandis

que les questions politiques seraient dominées par les politiciens. Dans leurs témoignages, les sous-ministres décrivent en abondants détails leur conception de la relation idéale avec leur ministre. « Dans les pays comme la Grande-Bretagne, où le gouvernement responsable a atteint son plus haut degré de perfection, la règle est que, bien que le chef du ministère en dirige la politique, le sous-chef soumis à cette politique, en a l'administration⁴⁴ ». Cependant, au Canada, le ministre est réputé avoir un contrôle excessif sur l'administration, ce qui a l'avantage d'amener devant le Parlement l'administration des affaires publiques. Or, selon les membres de la Commission, une telle situation a tendance « à mettre l'administration des affaires publiques un peu trop en contact avec la politique⁴⁵ ».

C'est peut-être William LeSueur, un fonctionnaire et défenseur de la réforme de la première heure, qui exprime le mieux ce point de vue. Il soutient que les fonctions d'un sous-ministre

sont de fournir à son ministre des renseignements complets et exacts sur toute question relevant du département que le ministre peut être appelé à décider, et de conseiller le ministre dans l'intérêt public. Son rôle ne consiste pas à suggérer au ministre les voies et moyens de tirer un parti politique de telle ou telle éventualité non plus qu'à couvrir de sa recommandation des choses qui ne sont utiles qu'à un point de vue politique⁴⁶.

Bref, le sous-ministre se doit d'être entièrement neutre, tout comme la fonction publique l'est dans son ensemble. Un bureaucrate et une bureaucratie classiques : telle doit être la norme. « On ne devrait pas exiger d'un serviteur public qu'il navigue dans les bas-fonds de la politique ni qu'il fasse des sondages politiques; l'idée qu'on se fait de son rôle comporte plutôt qu'il doit suivre une direction toute simple dans les eaux sûres du devoir public⁴⁷ ». Ce commentaire traduit le souhait que soit mise en place une fonction publique dirigée par un sous-ministre, lequel s'assurerait que celle-ci sert l'intérêt de la population de façon impartiale et efficace.

Plutôt que de soumettre une longue liste de suggestions pour guider le gouvernement dans l'établissement d'un service civil organisé

de façon plus rationnelle, les membres de la Commission Hague choisissent de présenter un avant-projet de loi. En voici les principales recommandations : la nomination d'une Commission du service civil qui remplacerait le Bureau d'examineurs alors en place, l'adoption d'un principe de nomination par concours plutôt que l'utilisation d'examens de qualification, et une précision du rôle du sous-ministre à titre de chef administratif du ministère⁴⁸.

Les membres de la Commission admettent que l'opinion publique au Canada n'est peut-être « pas encore préparé[e] aux concours généraux ». Néanmoins, ils croient fermement que leurs recommandations amélioreront la qualité du service civil. Selon leurs propres termes, « on n'ouvrira qu'à la compétence et à l'honnêteté la porte des nominations et des promotions dans le service civil, et aucun homme, aucune femme qui aspire – comme tous en ont le droit – à une charge quelconque dans ce service, ne pourra rechercher ou employer une influence moins honorable que ses mérites personnels et sa compétence⁴⁹ ». Ainsi, le service civil retrouverait sa dignité, tout comme les personnes qui y travaillent, puisqu'elles sauraient que leur réussite ou leur échec est lié à leur personnalité, à leurs compétences et à leurs capacités. En préconisant des méthodes plus rationnelles de sélection et de promotion des fonctionnaires, les membres de la Commission mettent en évidence une nouvelle relation entre les efforts individuels et le succès qui en résulte sur le marché du travail. En ce sens, le mérite est un principe typiquement libéral, puisque chacun est responsable de sa réussite ou de son échec⁵⁰. L'accès à des postes à la fonction publique devient un droit pour tous les Canadiens qui possèdent les qualifications requises. Toutefois, encore quinze ans s'écouleront avant la reconnaissance officielle de ce droit, de manière limitée. Pourtant, les idées nécessaires à l'implantation d'un tel changement sont bien présentes au Canada à la fin du XIX^e siècle.

BORDEN, LAURIER ET LA COMMISSION DU SERVICE CIVIL DU CANADA : 1908

Au début des années 1900, on observe un sentiment croissant de frustration chez de nombreux députés, mais également de plus en plus

chez la population en général, notamment dans le milieu des affaires. Nombreux sont ceux qui auraient abondé dans le même sens que John Willison, premier biographe de Wilfrid Laurier, lorsqu'il affirmait qu'« il fallait sans attendre mener une réforme au sein du service civil du Canada et protéger les fonctionnaires honnêtes et efficaces de l'appât du gain qui engendre la corruption et mine l'administration des affaires publiques⁵¹ » [traduction]. Il s'agit sans aucun doute de l'attitude prédominante chez la plupart des défenseurs de la réforme du début des années 1900, époque où la fonction publique est assaillie par des politiciens égoïstes et ignorants, dépourvus de vision. Ce que l'on souhaite alors, c'est une réforme complète du système de nomination du personnel, qui permettrait de renforcer la position de la fonction publique en mettant l'accent sur les services essentiels et la méritocratie, de façon à protéger les vrais gardiens de l'intérêt public. La plupart des tenants de la réforme souhaitent l'instauration d'une nouvelle loi régissant la fonction publique qui permettrait de « retirer le pouvoir des mains des politiciens de tous les niveaux, tant à Ottawa qu'à Toronto, se sont avérés totalement indignes de confiance lorsqu'il s'agit d'exercer le pouvoir⁵² » [traduction]. L'objectif est de libérer la bureaucratie de l'emprise des politiciens avides qui ont rendu nécessaire le renforcement de la fonction publique. Cette réforme doit avoir lieu même si elle entraîne l'affaiblissement d'un pilier fondamental du gouvernement responsable, c'est-à-dire la responsabilité ministérielle devant le Parlement. De fait, la création d'une commission du service civil implique, voire requiert, que le Cabinet renonce à certains pouvoirs exécutifs et que le Parlement accepte une responsabilisation partielle. Les sentiments quant à la nécessité de prendre des mesures énergiques sont tels que, lorsque le temps est venu de débattre de la loi proposée, ni le Cabinet ni le Parlement ne s'élèvent contre l'idée de perdre certains de leurs pouvoirs. En fait, dans le cadre des débats portant sur la nouvelle *Loi du service civil*, le chef conservateur Robert Borden fait remarquer qu'« il eût été bien préférable, en élaborant cette mesure, de créer aux membres de cette [c]ommission une situation de parfaite indépendance, comme celle dont jouit l'auditeur général⁵³ ». Or, il est clair que les commissaires doivent se voir conférer beaucoup d'autonomie et

d'indépendance. Bien que certains des premiers commissaires n'en aient pas toujours tiré parti, il s'agit là d'une caractéristique essentielle de la Commission de la fonction publique (CFP) telle qu'on la connaît aujourd'hui.

La raison pour laquelle on accepte que la CSC jouisse d'une indépendance est attribuable au fait que la population canadienne se montre de plus en plus favorable à l'augmentation des initiatives gouvernementales, y compris le Parti conservateur, qui est l'un des premiers à proposer l'accroissement de l'appropriation par l'État. On reconnaît alors que l'élaboration d'une infrastructure industrielle passe par des « connaissances spécialisées et une efficacité technique de haut niveau, ainsi que par un effectif formé et organisé de façon à être en mesure de traiter ces questions complexes⁵⁴ » [*traduction*]. L'adhésion au modèle d'un État en croissance dont l'efficacité est assurée par un grand nombre de spécialistes peut être considérée comme un exemple moderne de la volonté des Canadiens de l'époque de confier à l'État la responsabilité de fournir une orientation et de l'aide à l'économie industrielle limitée. Quels qu'en soient les motifs, on observe un consensus grandissant selon lequel la fonction publique doit jouir d'une indépendance accrue, indépendance qui va de pair avec celle de la CSC. L'accumulation des affaires publiques est considérée comme une situation naturelle et progressive; les réformes visent simplement à gérer ces initiatives publiques de façon plus efficace. La réforme de la fonction publique n'est donc pas motivée uniquement par l'indignation générale, mais elle est également prônée par le milieu des affaires qui, animé par des intérêts économiques, souhaite que la fonction publique soit en mesure de mieux gérer l'économie au profit des entreprises⁵⁵. Il y a une conception répandue selon laquelle le gouvernement canadien, à tous les niveaux, est incompétent et inefficace, et la population, globalement ignorante, d'où la nécessité d'établir un nouvel effectif pouvant régler efficacement les divers problèmes auxquels l'État doit faire face⁵⁶.

La réforme sera finalement amorcée à la fin d'une session parlementaire de deux ans, de 1906 à 1908, époque où le gouvernement libéral de Wilfrid Laurier subit les attaques constantes de l'opposition formée par le Parti conservateur, qui mise sur la dénonciation de la corruption et de l'inefficacité dans l'administration des affaires

courantes du gouvernement pour faire avancer ses dossiers. Certains souhaitent évidemment la mise en œuvre de nouvelles politiques sociales et économiques, mais les deux partis se montrent hésitants à prendre des mesures, entre autres en raison des lacunes de l'appareil gouvernemental à l'époque. Borden a toutefois résolu de faire adopter à la totalité des membres de son parti une nouvelle tactique visant à discréditer le gouvernement Laurier⁵⁷. Les Conservateurs mènent une campagne axée sur la pureté en politique qui se poursuit jusqu'à la fin de la session parlementaire menant à l'élection générale de la fin du mois d'octobre 1908. À propos de cette période, un observateur de l'époque fait remarquer que « c'était une session mouvementée : les débats houleux, les discussions interminables et les attaques personnelles faisaient rage; c'était une session caractérisée par le scandale où fusaient les allégations de corruption et de mauvaise administration formulées par l'opposition⁵⁸ » [*traduction*].

Cette session fait ressortir ce qui est devenu une évidence pour la majeure partie de la population canadienne : la fonction publique est corrompue et inefficace en raison des nominations partisans. Le Parti libéral, tout comme le Parti conservateur l'ayant précédé, doit composer avec de nombreux partisans qui revendiquent continuellement des emplois et des entreprises privées qui s'attendent à recevoir des récompenses en retour de leurs dons. L'un des premiers biographes de Laurier fait remarquer que le parti au pouvoir doit non seulement doter tous les postes de maître de poste, d'agent de l'accise et autres, mais aussi : « acheter les fournitures à des entreprises figurant sur la liste d'amis du gouvernement. Les personnes cherchant à obtenir des subventions et des contrats avaient plus de chances de recevoir une réponse favorable si elles souscrivaient à la caisse électorale⁵⁹ » [*traduction*]. De fait, la distribution de faveurs, au sens large, est certainement devenue la fonction la plus importante du gouvernement. Voici une anecdote à cet égard :

Sir Wilfrid répétait souvent l'histoire de Lincoln, à qui l'on avait demandé durant une crise de la guerre de Sécession si c'étaient des changements dans le commandement de l'armée ou des complications avec les puissances étrangères qui lui donnaient cet air soucieux.

Lincoln avait répondu : « Non, c'est ce satané emploi de maître de poste à Brownsville, en Ohio ». Aucun autre sujet n'occupait de place aussi importante dans la correspondance et aucun autre motif n'attirait autant de visiteurs à Ottawa. Les ministres étaient la cible de demandes incessantes, il fallait déployer des efforts continus pour trouver un emploi à l'ami d'un ami du premier ministre et les 99 p. 100 de la population à qui l'on avait opposé un refus étaient amèrement déçus⁶⁰ [*traduction*].

L'initiative visant à mettre fin à ce système débute en 1907, sous la pression incessante exercée par l'opposition en raison des scandales. Le gouvernement Laurier élimine alors toutes les listes de fournisseurs à qui l'on distribue des faveurs. Un décret est adopté selon lequel les permis de coupe doivent être accordés seulement dans le cadre d'enchères publiques, et une nouvelle *Loi électorale* interdit aux entreprises de contribuer au financement des campagnes électorales et prévoit de lourdes amendes en cas de falsification des bulletins de vote.

En raison du nombre croissant de circonscriptions favorables à la réforme, des demandes visant l'établissement de politiques publiques, de l'industrialisation croissante, de l'immigration, de l'urbanisation et des scandales permanents, le gouvernement est contraint à entreprendre une réforme beaucoup plus importante que celles qui avaient eu lieu auparavant. On procède donc à la création d'une commission royale d'enquête chargée de mener une enquête sur la fonction publique et dirigée par John Courtney, sous-ministre des Finances⁶¹. La Commission Courtney sera l'enquête la plus approfondie menée à ce jour; elle durera dix mois au cours desquels les témoignages de plus de 200 personnes seront recueillis, pour finalement mener à la publication d'un document de 1 900 pages contenant les éléments de preuve et une annexe. Ce document présente un point de vue diamétralement opposé à celui du gouvernement Laurier, selon lequel le service civil est satisfaisant, et propose plutôt l'abrogation complète de la *Loi du service civil* existante. En fait, le document expose un état de fait que pratiquement tout le monde connaît déjà : le favoritisme existe toujours au sein de la fonction publique, et la loi de 1882 n'a eu que très peu d'effet, voire aucun, sur son élimination.

La Commission Courtney fait état de nombreux abus qui avaient été constatés dans le cadre des enquêtes précédentes et formule bon nombre de recommandations similaires. Celles qui portent le plus à conséquence sont celles qui préconisent que

le service [soit] entièrement dégagé de tout favoritisme politique; que les appointements ne soient établis que d'après le mérite, et après concours; et que, pour cela, une commission permanente de trois fonctionnaires soit créée, avec charge de voir à la question du service; que tous les examens se rattachant au service soient confiés à cette commission; que ces examinateurs devraient faire subir des examens différents sur les différentes matières que doivent connaître les diverses classes employées dans le Service civil⁶².

À l'instar des commissions précédentes, la Commission Courtney ne favorise pas l'établissement d'un système à deux paliers au sein du service civil, mais est plutôt d'avis que chaque poste doit être offert à des personnes talentueuses. Elle met l'accent sur le fait que l'« on ne devra jamais perdre de vue que le principe que la promotion et le traitement devront, en chaque cas, dépendre du mérite individuel. De la sorte, chaque fonctionnaire se trouverait, pour ainsi dire, l'objet d'une appréciation continuelle, et il sentirait qu'il est, s'il le veut, éligible à toute promotion quelconque dans toutes les divisions du service⁶³ ». L'objectif est de faire en sorte que la fonction publique constitue un choix de carrière pour les personnes talentueuses et qu'elle soit représentative de l'excellence au Canada : « Chaque fois qu'il se présente un jeune homme ayant de grandes aptitudes, et se distinguant par la force de caractère, il est assurément dans l'intérêt du pays qu'il puisse recueillir au plus tôt le plein bénéfice de son travail. Pour cela, il devrait recevoir une promotion rapide, au lieu de voir entraver sa carrière par toutes sortes de règles et limites étroites officielles⁶⁴ ». Malgré ces arguments, la loi qui découle finalement des travaux divise l'administration centrale, à Ottawa, en deux vastes catégories, qui témoignent peut-être du fait que le pouvoir exécutif reconnaît la nature politique du mandat de la haute direction de la fonction publique.

Bien qu'elle reconnaisse l'importance des institutions gouvernementales officielles pour la création d'une responsabilité administrative,

la Commission Courtney consacra la majeure partie de ses efforts à la réforme de la fonction publique, et non pas des institutions qui la chapeautent. Dans le cadre des autres enquêtes, on s'était fondé sur le fait que le Parlement était suffisamment solide pour résister à l'affaiblissement du principe de la responsabilité ministérielle, principalement dans un contexte où ce principe avait mené à de graves abus au sein de la fonction publique à des fins strictement partisans. La préoccupation principale de la Commission Courtney, à l'instar de toutes celles qui l'ont précédée, est la création d'une administration responsable, non pas l'accroissement de la surveillance par les parlementaires. On estime que le renforcement de la fonction publique et des pouvoirs du Cabinet favorise l'établissement d'une administration responsable.

La *Loi sur la réforme de la fonction publique* sera adoptée au cours de la période précédant l'élection fédérale du 28 octobre 1908, remportée une fois de plus par le Parti libéral, bien qu'avec une faible majorité. Même si cette élection se joue sur l'énorme scandale impliquant le Parti libéral et que Borden mène une campagne énergique sur le thème de l'honnêteté et de l'engagement envers un accroissement de l'appropriation par l'État, ce sont les Libéraux qui l'emportent. Une fois l'élection terminée, le gouvernement se penche sur d'autres questions et se détourne du dossier de la réforme de la fonction publique, ce qui n'est pas surprenant. La CSC a tout de même été créée et elle a commencé son travail visant à améliorer la qualité et le professionnalisme de la fonction publique du Canada, même si elle ne dispose que de pouvoirs limités quant à l'administration centrale, soit la fonction publique située à Ottawa. La CSC ainsi créée s'appuie sur un fondement législatif solide et dispose d'une autonomie considérable, mais elle constatera bientôt à quel point il est difficile dans la pratique d'éviter les nominations fondées sur le favoritisme, même dans la fonction publique située à Ottawa, et à plus forte raison dans la fonction publique à l'extérieur d'Ottawa, qui ne relève pas de sa compétence. Toutefois, la CSC est à tout le moins prometteuse en ce sens qu'elle possède un solide fondement législatif d'indépendance et d'autonomie qui la protégera de ses détracteurs et lui permettra de créer une fonction publique solide et efficace dans les années à venir.

LA PREMIÈRE COMMISSION DU SERVICE CIVIL : 1908-1918

À partir de sa création le 1^{er} septembre 1908 jusqu'à ce que son champ de compétence soit élargi pour englober la totalité de la fonction publique en 1918, la CSC devra faire face à de nombreux défis, tout en voyant régulièrement sa légitimité et sa compétence contestées. À ses débuts, la Commission est constituée de deux commissaires, nommés par le gouverneur en conseil et dont le rang et le traitement sont comparables à ceux d'un administrateur général, ainsi que d'un effectif réduit ne dépassant pas huit personnes. Le gouvernement Laurier veut s'assurer que la CSC dispose d'un statut suffisant; il veille ainsi à ce que les personnes nommées à des postes d'autorité occupent un rang équivalent à celui des administrateurs généraux. Une autre indication du statut indépendant des commissaires vient du fait que ceux-ci ne sont pas nommés à titre amovible comme les sous-ministres, mais plutôt à titre inamovible pour une durée déterminée. Bien que les commissaires soient nommés par le premier ministre, la révocation de leur nomination ne peut être effectuée que par le gouverneur général, sur recommandation conjointe du Sénat et de la Chambre des communes.

La création d'une Commission formée de deux personnes constitue également la première tentative visant à assurer que la CSC souscrive au principe de la représentativité dans son processus décisionnel. Au moment de l'adoption de la loi établissant la CSC, le ministre fait remarquer à la Chambre des communes qu'« [i]l y a deux races dominantes et nous tenons compte de cette situation dans la nomination des membres de cette Commission⁶⁵ ». La loi entre en vigueur le 1^{er} septembre 1908, les commissaires sont nommés le 4 septembre et ils commencent à exercer leurs fonctions le 16 septembre 1908. L'un des deux premiers commissaires est Michel La Rochelle, ancien secrétaire de Wilfrid Laurier qui s'est déjà porté candidat pour le Parti libéral au Québec et n'est donc pas considéré comme un candidat idéal en raison de ses liens avec un parti politique⁶⁶. L'autre commissaire est Adam Shortt, professeur respecté de l'Université Queen's, qui a fortement appuyé la réforme de la fonction publique au cours de la période ayant précédé l'adoption des modifications législatives en 1908. L'entrée en fonction

des deux commissaires amorce une décennie mouvementée qui sera consacrée à la défense des nominations fondées sur le mérite, dans un contexte où la CSC dispose d'un champ de compétence qui se limite à la petite fraction de fonctionnaires situés dans la ville d'Ottawa. Cependant, la structure de cette Commission bicéphale deviendra rapidement problématique et sera remplacée par une structure à trois commissaires, dont l'un occupe la présidence et exerce la plupart des pouvoirs exécutifs. Toutefois, l'établissement de cette structure à trois personnes devra attendre, car Robert Borden, lorsqu'il devient premier ministre en 1911, décide de conserver l'ancienne structure jusqu'à ce que Shortt quitte la Commission en 1918 pour devenir chef du Conseil des publications historiques aux Archives nationales.

La CSC commence à exercer ses activités en tant qu'organisation en 1908 lorsqu'elle prend en charge les activités autrefois réservées au Bureau d'examineurs, précurseur de la CSC établi en 1882 en vertu de la *Loi du service civil*. Or, le Bureau a toujours été un organisme d'examen dont le mandat était de s'assurer que les fonctionnaires possédaient un minimum d'instruction et étaient en mesure d'exercer les fonctions qui leur étaient confiées. Le secrétaire du Bureau d'examineurs devient donc le secrétaire de la CSC, tandis que les autres membres de l'effectif restreint de l'ancienne organisation se joignent à la CSC et commencent à administrer des examens à Ottawa, moyennant des frais minimes. La nouvelle CSC poursuit le travail entrepris par le Bureau d'examineurs en faisant passer un examen d'attestation aux personnes que les ministères souhaitent nommer à la fonction publique à l'extérieur d'Ottawa. En 1908, on adopte une nouvelle pratique : lorsqu'un poste devient vacant au sein de la fonction publique à Ottawa, les ministères le diffusent et la CSC dote le poste à partir d'une liste sur laquelle figure le nom des candidats ayant réussi à l'examen. Cette procédure est très différente du système en vigueur aux États-Unis, où on applique un principe connu sous le nom de règle de trois, principe selon lequel le nom de trois candidats qualifiés est transmis par la Commission du service civil aux ministères, qui peuvent ensuite choisir l'une de ces personnes. Dans le cadre du système canadien, la CSC devait se montrer plus directive en ce qui a trait aux nominations.

Au départ, les examens organisés par la CSC visent deux catégories de candidats. Les candidats aux postes des niveaux subalternes doivent simplement posséder une compréhension de niveau secondaire dans le domaine des mathématiques, de l'orthographe, de l'histoire, etc., tandis que les candidats aux postes des niveaux supérieurs doivent satisfaire à des normes élevées, les examens visant à évaluer à la fois les compétences pour un emploi précis et les aptitudes globales des personnes en vue de la poursuite d'une carrière au sein de la fonction publique⁶⁷. Dans le cas de certains examens spéciaux administrés par la CSC, seules les compétences pour l'emploi sont évaluées. Par contre, pour les divisions de niveau supérieur, la CSC tente clairement de cibler les personnes possédant les capacités nécessaires pour faire carrière comme fonctionnaires. Évidemment, cette procédure comporte, un peu à l'image du modèle britannique, une discrimination à peine voilée, fondée sur la classe sociale; mais il deviendra rapidement évident qu'elle suppose en outre une discrimination fondée sur la région et la langue, compte tenu de la précarité du système d'éducation supérieure dans la plupart des provinces. Les députés formulent d'ailleurs des critiques répétées à cet égard. La CSC tente alors de faire en sorte que ses examens soient plus représentatifs du système d'éducation de l'ensemble du pays, et non pas seulement des universités prestigieuses, mais elle continue toutefois de s'inscrire en grande partie dans la tradition anglo-américaine, de sorte qu'il est difficile pour les personnes habituées au système classique français en vigueur au Québec de rivaliser avec les autres candidats à ces examens.

Bien que l'établissement de la CSC en 1908 constitue un important précédent, il s'agit d'une victoire fragile. En effet, les ministres et les ministères recommencent bientôt à effectuer des nominations politiques, même à l'administration centrale, car ils croient que la CSC devrait exercer les fonctions d'un organisme d'attestation, non pas d'un organisme central de recrutement. La capacité de la CSC à se forger une réputation est compromise par l'éclatement de la Première Guerre mondiale en 1914, époque au cours de laquelle la majeure partie de l'embauche est effectuée sans aucune restriction. La fonction publique dans son ensemble retrouve donc certaines de ses anciennes

caractéristiques : aucun certificat d'attestation n'est émis, on n'administre plus d'examens généraux et l'embauche à des emplois temporaires ne comporte plus de restrictions de durée. À la fin des hostilités en 1918, la confusion qui règne au sein de la fonction publique est aussi généralisée qu'à n'importe quelle autre époque auparavant. Une autre réforme d'envergure s'impose.

CONCLUSION : LA CSC, UN PAS VERS UNE FONCTION PUBLIQUE OÙ L'ON PEUT FAIRE CARRIÈRE AU CANADA

La CSC établie en 1908 influencera grandement la création de la fonction publique moderne, à la fois par sa structure assurant son indépendance et par sa volonté de faire en sorte que le processus de recrutement soit axé sur le mérite. L'idée selon laquelle le fonctionnaire est le valet d'un parti politique est enterrée à tout jamais. Conformément à la nouvelle vision, acceptée, appuyée et facilitée par la CSC nouvellement établie, la fonction publique doit devenir un instrument neutre et impartial au service des divers intérêts de l'État. Ainsi, la fonction publique est désormais caractérisée, sinon par la vertu, du moins par la compétence. Il serait toutefois une erreur de considérer cette réussite de la CSC comme un hasard. Celle-ci est plutôt attribuable aux efforts acharnés déployés par les tenants de la modernisation, qui sont principalement des hauts fonctionnaires, des universitaires et des députés en faveur de la réforme qui voyaient la création de la CSC comme une condition préalable pour que la profession de fonctionnaire devienne respectable et que celui qui l'embrasse soit considéré comme une ressource précieuse vouée à servir le pays et à appuyer une succession de chefs issus de divers partis politiques. Bien que l'on ne proclame pas forcément haut et fort que la fonction publique est devenue une entité constitutionnelle, le fait que celle-ci soit dotée sur la base des principes démocratiques que sont la justice et l'égalité, qu'elle se soit vu imposer de nouvelles exigences et obligations en matière de conduite et qu'il s'agisse d'un organisme constitué en vertu d'une loi, confère à la CSC une certaine crédibilité pour faire contrepoids au Cabinet en ce qui a trait à la défense du nouveau statut constitutionnel de la fonction publique. Par conséquent, la CSC

se retrouve au cœur de la création d'une *bureaucratie constitutionnelle* au Canada⁶⁸. La CSC s'efforcera pendant des décennies de favoriser l'efficacité au sein de la fonction publique, mais en définitive, c'est le rôle qu'elle joue à l'appui des principes constitutionnels axés sur la neutralité et l'impartialité qui lui assurera sa légitimité et sa pérennité. Les fonctionnaires se voient donc conférer un statut constitutionnel semblable à celui de la Couronne et, du fait des principes de l'anonymat et de la responsabilité ministérielle, les fonctionnaires lui ressembleront de plus en plus – ils deviendront irréprouchables!

En s'assurant de disposer de ce nouveau statut de neutralité, d'anonymat et d'autonomie croissante au sein du système gouvernemental canadien, la CSC libère la fonction publique du fardeau de la politique partisane. Or, paradoxalement, c'est grâce à l'autonomie conférée par la CSC à la fonction publique que celle-ci se verra confier un rôle dans le processus d'élaboration des politiques. À ce sujet, dans son ouvrage paru en 1976, le professeur Kenneth Kernaghan fait remarquer ce qui suit : « Bien que la séparation de la politique et de l'administration soit essentielle pour assurer l'efficacité de la dotation au sein de la fonction publique, la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques ramène les fonctionnaires dans la sphère politique⁶⁹ » [*traduction*]. Grâce à la CSC, la fonction publique cesse de distribuer des faveurs aux partis pour assumer un rôle de conseil en ce qui a trait aux politiques et aux initiatives stratégiques, ce qui, curieusement, sera à l'origine de l'un des principaux problèmes auxquels devront faire face les fonctionnaires : « Une fonction publique ne détenant aucun pouvoir politique, formée dans le domaine de l'administration purement théorique et isolée de la vie politique ne sera pas apolitique, mais elle n'assumera aucune responsabilité politique⁷⁰ » [*traduction*]. En tentant d'accroître la responsabilisation au sein de la fonction publique par l'élimination du favoritisme, la CSC aura également permis à la fonction publique de se dégager de toute responsabilité. Comme l'ont fait remarquer de nombreux détracteurs de la réforme axée sur le mérite, le favoritisme comportait certes des inconvénients, mais il présentait un avantage sur le plan politique : il rapprochait la fonction publique de la classe politique. Pour atteindre un équilibre à cet égard, la CSC devra

notamment s'assurer que la fonction publique demeure à l'écoute des demandes du Cabinet, mais également des besoins de la classe politique en général.

NOTES

- ¹ R. MacGregor Dawson (1929), *The Civil Service of Canada*, Londres, Oxford University Press.
- ² R. MacGregor Dawson (1922), *The Principle of Official Independence*, Londres, P.S. King and Son.
- ³ Peter Gowan (1987) "The Origin of the Administrative Elite," *New Left Review*, vol. 162, p. 18.
- ⁴ Canada, Chambre des communes, *Documents de la session* (1882), N° 32, p. 84.
- ⁵ J. E. Hodgetts *et al.*, (1975), *Histoire d'une institution : La Commission de la fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 14.
- ⁶ Gordon T. Stewart (1986), *The Origins of Canadian Politics: A Comparative Approach*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 82.
- ⁷ Gordon T. Stewart (1986), "The Origins of Canadian Politics and John A. Macdonald," in R. Kenneth Carty et W. Peter Ward (éds.), *National Politics and Community in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 15-47, 22.
- ⁸ *Ibid.*, p. 41.
- ⁹ Peter Smith (1987), "The Ideological Origins of Canadian Confederation," *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 20, No 4, p. 3-29.
- ¹⁰ Voir Alan Ryan (1972), "Utilitarianism and Bureaucracy: The Views of J. S. Mill," in Gillian Sutherland (éd.), *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*, Londres, Routledge & Kegan Paul; voir aussi : Bernard Schaffer (1973), *The Administrative Factor*, London, Frank Cass.
- ¹¹ John A. Rohr (2002), *Civil Servants and Their Constitutions*, Kansas, University of Kansas Press, p. 36.
- ¹² Henry Parris (1968), "The Origins of the Permanent Civil Service, 1780-1830," *Public Administration*, vol. 46, p. 164.
- ¹³ Premier et Deuxième rapports de la Commission royale pour s'enquérir de l'état actuel et des exigences probables du Service civil, voir, Canada, Chambre des communes, *Documents de la session* (1869), N° 19. Pour le rapport final, voir *Documents de la session* (1870), N° 64.
- ¹⁴ *Documents de la session* (1869), N° 19, p. 4.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

- 16 *Documents de la session* (1870), N° 64, p. 10.
- 17 *Documents de la session* (1869), N° 19, p. 6.
- 18 Doug O'Wram (1986), *The Government Generation*, Toronto, University of Toronto Press, p. 46.
- 19 Dawson, *The Civil Service of Canada*, p. 38.
- 20 Pour le rapport du Comité spécial, voir Canada, Chambre des communes (1877), *Journaux*, Appendice No 7.
- 21 *Débats de la Chambre des communes*, 15 mars 1875, p. 708.
- 22 *Ibid.*, p. 709.
- 23 *Journaux* (1877), Appendice N° 7, p. 5-6.
- 24 *Ibid.*, p. 5.
- 25 *Ibid.*, p. 114.
- 26 *Ibid.*, p. 6.
- 27 *Ibid.*, p. 6-7.
- 28 *Ibid.*, p. 8.
- 29 Premier Rapport de la Commission royale pour s'enquérir de l'état actuel et des exigences probables du Service civil, voir, *Documents de la session* (1881), N° 113; Deuxième Rapport, voir, *Documents de la session* (1882), N° 32.
- 30 Dawson, *The Civil Service of Canada*, p. 44.
- 31 *Documents de la session* (1881), N° 113, p. 12.
- 32 *Ibid.*, p. 13.
- 33 *Ibid.*, p. 13.
- 34 *Ibid.*, p. 20-21.
- 35 *Ibid.*, p. 17.
- 36 *Ibid.*, p. 20.
- 37 *Débats de la Chambre des communes du Canada*, 15 mars 1889, p. 691.
- 38 Pour le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation présente du Service civil à Ottawa, voir *Documents de la session*, N° 16c.
- 39 Dawson, *The Civil Service of Canada*, p. 61.
- 40 *Documents de la session* (1892), N° 16c, p. 23.
- 41 *Ibid.*, p. 25.
- 42 *Ibid.*, p. 50.
- 43 *Ibid.*, p. 64.
- 44 *Ibid.*, p. xxi.
- 45 *Ibid.*, p. xxi.
- 46 *Ibid.*, p. 671.
- 47 *Ibid.*, p. 674.
- 48 *Ibid.*, p. xxi.
- 49 *Ibid.* p. xxxi.
- 50 Cindy Sondik Aron (1987), *Ladies and Gentlemen of the Civil Service: Middle-Class Workers in Victorian America*, New York, Oxford University Press, p. 115.

- ⁵¹ John S. Willison (1907-1908), "Civil Service Reform in Canada," *Empire Club Speeches*, J. C. Hopkins, (éd.), p. 128.
- ⁵² John Marshall (1906), "Civil Service Reform," *Queen's Quarterly*, vol. 14, p. 159.
- ⁵³ *Débats de la Chambre des communes*, 25 juin 1908, p. 11908.
- ⁵⁴ C. A. Magrath (1973), "The Civil Service," *University Magazine*, vol. 12, p. 248.
- ⁵⁵ Reginald Whitaker (1987), "Between Patronage and Bureaucracy: Democratic Politics in Transition," *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 22, p. 55-71.
- ⁵⁶ Owrarn, *The Government Generation*, p. 41.
- ⁵⁷ Robert Craig Brown (1975), *Robert Laird Borden: A Biography. Vol. 1: 1854-1914*, Toronto, Macmillan Canada, p. 120.
- ⁵⁸ *Canadian Annual Review of Public Affairs*, 1908, p. 28.
- ⁵⁹ Oscar Douglas Skelton (1921), *Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier*, vol. II, Oxford, Oxford University Press, p. 270.
- ⁶⁰ *Ibid.*, p. 270-271.
- ⁶¹ Pour le rapport de la Commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur l'administration de la *Loi du service civil* et la législation connexe, voir *Documents de la session* (1908), N° 29a.
- ⁶² *Ibid.*, p. 46.
- ⁶³ *Ibid.*, p. 18.
- ⁶⁴ *Ibid.*, p. 46.
- ⁶⁵ *Débats de la Chambre des communes*, 25 juin 1908, p. 11898.
- ⁶⁶ Hodgetts *et al.*, *Histoire d'une institution*, p. 30-31.
- ⁶⁷ Alasdair Roberts (1996), *So-Called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-21*, Toronto, IAPC, p. 35.
- ⁶⁸ Henry Parris (1969), *Constitutional Bureaucracy*, London, George Allen & Unwin Ltd.
- ⁶⁹ Kenneth Kernaghan (1976), "Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 19:3, p. 436.
- ⁷⁰ Herbert J. Storing (1961), "Political Parties and the Bureaucracy," in Robert A. Goldwin (éd.), *Political Parties, U.S.A.*, Chicago, Rand McNally, p. 146.



LA CRÉATION D'UN SYSTÈME AXÉ SUR LE MÉRITE : 1918-1944

[...] Nous avons étudié attentivement la Constitution et les fonctions de la Commission du service civil de Grande-Bretagne. Les deux organes visent l'atteinte du même objectif, soit celui d'empêcher que des personnes incompétentes soient embauchées au sein du service civil par suite de l'influence exercée par des intérêts privés. Toutefois, comme nous le verrons, les fonctions des commissaires du service civil en Grande-Bretagne sont beaucoup moins étendues que celles qui sont énoncées dans la *Loi du service civil* du Canada. Nous avons été fortement impressionnés par la grande liberté dont jouissent les commissaires britanniques lorsqu'il s'agit de se concentrer sur l'objectif principal pour lequel ils ont été nommés, soit *la sélection du personnel* [traduction] [italique ajouté].

*Report of the Royal Commission on
Technical and Professional Services*
(Commission royale sur les services
techniques et professionnels),
février 1930, p. 18.

La Première Guerre mondiale et les pressions associées au gouvernement de coalition au Canada fournissent le contexte idéal pour l'adoption de la nouvelle *Loi du service civil*. La nouvelle Loi édictée en 1918 est modifiée en 1919, de sorte que le favoritisme est pour ainsi dire éliminé de toute la fonction publique, pas seulement l'administration publique centrale, soit celle qui est située à Ottawa¹. On répond ainsi aux doléances des tenants de la réforme et on élimine définitivement

le favoritisme qui, à leur avis, minait la fonction publique. À partir de ce moment, les liens sont rompus entre la fonction publique et les partis politiques, et le principe de la neutralité jouit d'un certain statut juridique. Il s'agit là d'une première étape importante dans le cadre d'un processus menant à l'accroissement de l'interventionnisme au Canada, ce qui requiert une fonction publique dépolitisée ayant une certaine indépendance. Or, il semble que la fonction publique ne puisse s'autodiscipliner qu'au détriment du contrôle politique externe. C'est ainsi qu'au cours des prochaines décennies, la nécessité de se doter d'une fonction publique neutre entrera en contradiction avec la nécessité d'assurer la surveillance politique.

L'adoption de la *Loi du service civil* en 1918 entraîne trois conséquences : la fin des nominations axées sur le favoritisme, la restriction des privilèges de la Couronne et, enfin, la séparation officielle de l'administration du personnel et de la gestion générale. Ces changements apportés à la structure de pouvoir des institutions gouvernementales sont tous d'une importance considérable, mais c'est la séparation de l'administration du personnel et de la gestion générale qui aura la plus grande incidence. En effet, la séparation de l'administration du personnel et de la gestion générale marquera non seulement la fin de l'exercice non équivoque des pouvoirs exécutifs sur la gestion du personnel, mais elle augmentera de façon sensible les pouvoirs de la Commission du service civil (CSC), qui en assurera désormais la garde, la protection et la promotion. Il était donc essentiel de se défaire de la gestion du personnel afin de pouvoir établir un processus de recrutement et de promotion axé sur le mérite, empreint des nouvelles valeurs de la fonction publique que sont l'intégrité, l'honnêteté, la probité et l'impartialité, et permettant aux fonctionnaires d'être non seulement dévoués, mais aussi de servir les ministres de façon impartiale. Les fonctionnaires sont maintenant considérés comme des employés au service de l'État².

La création d'une sphère distincte réservée aux pouvoirs de dotation au sein de la CSC constitue, pour toutes les personnes concernées, une réforme essentielle à l'instauration d'un processus de nomination fondé sur le mérite. Toute autre mesure de moindre envergure aurait pu être

sujette à l'influence politique ou être perçue comme telle. On a établi une commission indépendante parce qu'il y a eu consensus à cet égard. En effet, toutes les parties la réclamaient. Cette séparation de l'aspect administratif et de l'aspect politique deviendra une caractéristique importante et durable de la fonction publique du Canada et entraînera un transfert de pouvoir important à Ottawa. La création d'une commission indépendante rend donc possible celle d'un système résolument axé sur le pluralisme administratif qui favorisera grandement l'égalité des citoyens canadiens, tout en leur conférant une liberté accrue. Ce système permet en outre d'assurer le fonctionnement efficace de l'appareil gouvernemental et de faire en sorte que l'organe exécutif ne puisse cumuler trop de pouvoirs. De plus, la séparation de l'aspect politique et de l'aspect bureaucratique renforce la responsabilisation, la hiérarchie et le contrôle politique, tout en permettant la création d'une sphère neutre et distincte en ce qui a trait à l'éthique et aux normes de comportement attendues des fonctionnaires³.

À partir du moment où son mandat est élargi en vertu de la *Loi du service civil* (1918) et où elle adopte sa structure moderne, la CSC commence à se frotter aux difficultés et aux tensions associées à la création de cette sphère distincte vouée à la gestion du personnel. Les efforts sont surtout consacrés à la création d'un système de recrutement et de promotion axé sur le mérite. Jusqu'à 1908, les tenants de la réforme ont toujours cru que les concours ouverts à tous les Canadiens constituaient la façon optimale de recruter les meilleurs éléments en vue d'assurer l'efficacité de la fonction publique. Les personnes ayant obtenu les résultats les plus élevés devaient ainsi se voir accorder la priorité pour les emplois au sein de la fonction publique. Pourtant, en 1918, il devient évident que les nominations à la fonction publique ne reposeront jamais uniquement sur les résultats obtenus aux examens et que d'autres formes d'évaluation visant à juger de la valeur d'un candidat et à déterminer s'il possède les compétences nécessaires pour faire carrière dans la fonction publique devront faire partie de la définition opérationnelle du mérite.

Dans le présent chapitre, il sera question de trois thèmes qui caractérisent le combat que mène la CSC afin de créer un système axé sur le mérite auquel adhéreront la grande majorité des Canadiens

durant la période de l'entre-deux-guerres. Au cours de cette période très difficile qui s'étend sur 25 ans, la CSC tente de veiller à ce que les nominations soient fondées sur la justice et l'équité en matière d'accessibilité, d'assurer l'efficacité opérationnelle de la fonction publique et de garantir que les fonctionnaires ne soient soumis à aucune politisation, tant au chapitre des nominations qu'à celui de l'influence. Pour atteindre ces objectifs, il faut pouvoir compter sur un système axé sur le mérite qui soit juste. Toutefois, des exceptions à la définition stricte du mérite seront rapidement acceptées par la CSC et par la collectivité en général. Comme nous le verrons tout d'abord, le cas des femmes et des anciens combattants illustre bien à quel point il est difficile pour la CSC de se conformer à l'idéal de mérite dans un contexte où elle subit des pressions sociales et politiques. De plus, même si dans l'esprit de nombreux défenseurs de la réforme à ses débuts, le principe du mérite et l'établissement d'un système permettant la progression professionnelle semblaient être liés, il devient évident après 1918 que le strict respect des principes de nomination et de promotion fondés sur le mérite aura pour effet de limiter le bassin possible de candidats pour des postes de direction aux personnes recrutées aux échelons inférieurs. Le concept de fonction publique où l'on peut faire carrière devra être redéfini afin d'inclure le critère de l'efficacité, laquelle passe nécessairement par le recrutement de professionnels et de personnes possédant des *compétences supérieures* pour des postes de direction au sein de la fonction publique. Il s'agit là d'un point particulièrement important dans un contexte où la taille du gouvernement et la portée des activités de la fonction publique augmentent. Finalement, la responsabilité et le pouvoir de la CSC sont souvent remis en question par les députés inquiets du fait qu'une organisation détenant des pouvoirs exécutifs considérables ne soit pas assujettie au principe traditionnel de la responsabilité ministérielle et échappe de ce fait à tout examen parlementaire. D'ailleurs, les députés aborderont la question du danger que représente l'autonomie accordée à la CSC et, donc, à la fonction publique. Le gouvernement, cependant, qui aura recours à de nouveaux organes autonomes de plus en plus fréquemment, ne prendra pas cette question sérieusement en considération. Les préoccupations à l'égard d'un despotisme

bureaucratique grandissant sont calmées grâce à divers mécanismes de contrôle, officiels ou non, axés sur le Cabinet, et en particulier sur le Conseil du Trésor.

LA PREMIÈRE REDÉFINITION DU MÉRITE : LE CAS DES FEMMES ET DES ANCIENS COMBATTANTS

Malgré les défis qui se profilent à l'horizon, en 1918, la CSC possède sa structure moderne. Elle ne fera l'objet d'aucune réforme d'envergure, que ce soit sur le plan de la composition ou des pouvoirs, avant 1967. Bien que la *Loi du service civil* adoptée en 1918 ne propose rien de particulièrement nouveau ou original, elle n'en est pas moins importante, d'une part car elle permet l'accroissement des pouvoirs de la CSC, de sorte que ceux-ci englobent la fonction publique dans son entier et, d'autre part, parce qu'elle lui confère un certain nombre de nouvelles responsabilités concernant l'organisation et la classification de toute la fonction publique. L'activité principale de la CSC consiste alors en l'administration des concours à partir desquels elle dresse une liste d'admissibilité qui servira à effectuer les nominations à tous les postes. Les nominations sont soumises à une période de probation de six mois durant laquelle l'administrateur général peut décider d'accepter ou de rejeter la nomination, ou encore de la prolonger pour une autre période de six mois. Dans le cadre de ce mandat, la CSC reçoit plus de 100 000 demandes d'emploi par année en 1921 et administre pas moins de 21 000 examens dans toutes les régions du Canada grâce à l'aide de centaines d'examineurs. La CSC est passée d'un groupe de quelques personnes en 1908 à une vaste organisation employant plus de 135 personnes en 1920.

Cette croissance organisationnelle et ce foisonnement d'activités sont attribuables à la nouvelle gamme de responsabilités conférées à la CSC en vertu de la *Loi du service civil* de 1918. En particulier, la CSC détient désormais le pouvoir absolu d'administrer des examens aux fins de mutations et de promotions dans la fonction publique, de mener des enquêtes sur l'application de la *Loi du service civil* et sur toute violation à cet égard, et d'en rendre compte, de faire rapport sur

l'organisation des ministères, de formuler des recommandations en vue de l'administration efficace de la fonction publique, de présenter un rapport annuel au Parlement et, enfin, de préparer une liste annuelle du service civil. L'aspect le plus important de ces nouvelles responsabilités est celui qui consiste à organiser le service intérieur ou l'administration centrale et le service extérieur, à classer tous les postes, à définir les fonctions de chaque poste et à fixer un traitement approprié. À partir de 1920, la CSC se retrouve au cœur de la gestion du personnel au Canada.

Toutefois, ces nouveaux pouvoirs sont également assortis de nouveaux défis. En particulier, la CSC commence à chercher des façons d'établir un système axé sur le mérite afin d'atteindre un équilibre entre le recrutement par concours et les autres valeurs importantes. Fait intéressant, la *Loi du service civil* de 1918 ne définit pas de façon explicite le mérite ni le principe du mérite. Elle présente plutôt une description du système axé sur le mérite qui vise le recrutement des personnes possédant les compétences nécessaires pour accomplir les fonctions qu'elles seront appelées à exercer et qui permet d'assurer que les fonctionnaires se gardent d'établir quelque lien que ce soit avec les partis politiques. En ce qui a trait au recrutement de candidats qualifiés, la *Loi du service civil* précise ce qui suit : « Les examens tenus par la Commission afin de dresser des listes de personnes éligibles aux emplois peuvent être par écrit ou oraux, ou sous forme de démonstration d'habileté, ou toute combinaison de ces modes d'examen, et ils doivent être de nature à éprouver et constater impartialement la compétence et les aptitudes relatives des candidats à l'exercice réel des fonctions de la classe à laquelle ils aspirent⁴ ». En ce qui touche l'interdiction d'exercer des activités partisans, la *Loi* prévoit qu'aucun fonctionnaire « ne s'engagera dans une activité politique en relation avec de telles élections, ni ne contribuera financièrement aux fonds de quelque parti que ce soit, ni n'en administrera l'argent, ni n'en touchera⁵ ». Il convient de noter que nulle part dans la *Loi* la définition de la neutralité n'englobe l'anonymat, la confidentialité ou la prestation de services loyaux, mais porte plutôt sur les activités politiques et précise que toute affiliation à un parti politique ne devrait pas influencer la fonction publique⁶. Bien

que ces principes soient clairs, les exceptions qui confirment la règle sont nombreuses. De fait, la *Loi* contient une liste d'exemptions, notamment en matière de langue, de lieu géographique, de sexe et d'âge.

Deux exemples des efforts initiaux de la CSC en vue d'atteindre un équilibre sont dignes de mention. Les femmes font l'objet d'une discrimination flagrante, tandis que les anciens combattants se voient accorder des privilèges spéciaux leur permettant d'avoir la priorité sur d'autres personnes plus qualifiées dont le nom figure sur les listes d'admissibilité. Ces groupes illustrent deux revendications différentes en matière d'emploi dans la fonction publique et constituent des cas distincts, qui mettront tous deux en évidence le caractère malléable de la définition du mérite ainsi que la volonté de la CSC de répondre aux pressions externes qu'elle subit sur le plan social et politique. La CSC nie ouvertement le mérite évident des femmes et admet que ses politiques reposent sur une discrimination fondée sur le sexe, tout en conférant des avantages accrus aux anciens combattants, dont bon nombre ont de la difficulté à trouver un emploi au sein de la fonction publique sans se prévaloir de leur droit de priorité.

Dès sa création en 1908, la CSC a exprimé des préoccupations quant à la question de l'embauche des femmes dans la fonction publique. Elle a alors accepté qu'elle aurait à exercer une discrimination à l'égard des femmes et à limiter leur rôle et leur admissibilité aux promotions, de façon à rendre la fonction publique attrayante aux yeux des candidats masculins. La *Loi du service civil* modifiée en 1908 permet à la Commission, suivant la recommandation des administrateurs généraux, de préciser le sexe des candidats dans les cas où l'on estime que les emplois sont clairement conçus pour un candidat masculin. La CSC fait remarquer que certains emplois dont les tâches consistent notamment à transporter des dossiers volumineux et à grimper à des échelles pour placer des livres ne sont pas adaptés aux femmes, pas plus que les postes exigeant que le titulaire effectue seul des déplacements à partir d'Ottawa, car « pour des raisons évidentes, les commis de sexe masculin sont les mieux placés pour accomplir ce type de tâches⁷ » [*traduction*]. Dans le tout premier rapport qu'elle présente au Parlement, la CSC constate que les femmes se montrent beaucoup

plus empressées de travailler pour le gouvernement dans toutes les divisions, au traitement que le gouvernement est prêt à offrir. Toutefois, les nominations sont en fait réservées pratiquement en totalité aux hommes, en particulier les nominations aux échelons supérieurs dans la première et la deuxième divisions. À l'époque, la CSC observe dans son rapport annuel que « si ces postes étaient ouverts aux femmes, il serait aisé de recruter des candidats qualifiés en se fondant sur le seul critère des capacités⁸ » [*traduction*].

La CSC reconnaît honnêtement le problème et fait clairement remarquer qu'« [i]l est clair que bien des femmes possèdent, à l'égal des hommes, certaines capacités administratives ou exécutives, et pourraient, au point de vue des connaissances, remplir les plus hautes fonctions⁹ ». Or, le problème réside dans le fait que, si les postes situés à l'échelon inférieur de la hiérarchie sont ouverts aux femmes, les commis de sexe masculin perdront alors l'occasion d'acquérir de l'expérience, ce qui nuira à la réalisation de l'idéal selon lequel les fonctionnaires voulant accéder aux échelons supérieurs doivent être recrutés à l'interne. Les femmes se trouvent donc limitées à la fois en ce qui a trait au type de travail de bureau qu'on leur autorise à effectuer et au type de promotions auxquelles elles sont admissibles, de façon à permettre aux commis subalternes de sexe masculin de gravir les échelons hiérarchiques.

La discrimination active envers les femmes se poursuivra pendant des décennies et se manifesterà sous diverses formes, mais il n'en demeure pas moins que les femmes joindront les rangs de la fonction publique en grand nombre au cours de la Première Guerre mondiale et que, du fait de la classification des postes en 1919, leur embauche au sein de la fonction publique ne cessera de s'accroître. Toutefois, l'entrée des femmes à la fonction publique s'inscrit dans une tendance sociale plus large vers la féminisation du travail de bureau qui permettra finalement de constater que la loi et les politiques officielles en matière d'embauche ne sont pas destinées à accroître les possibilités d'emploi pour les femmes, mais plutôt à les restreindre sensiblement¹⁰. En fait, la CSC estime que les femmes ne possèdent pas les compétences nécessaires pour occuper des postes de niveau intermédiaire ou supérieur et craint que « la prépondérance des femmes aux échelons

inférieurs de la fonction publique n'empêche les candidats de sexe masculin d'y acquérir de l'expérience¹¹ » [*traduction*]. La féminisation des postes situés aux échelons inférieurs de la fonction publique détruit en partie le mythe d'une fonction publique où l'on peut faire carrière, car elle favorise le recrutement d'hommes provenant de l'extérieur dans les rangs intermédiaires et supérieurs de la fonction publique. Les femmes sont embauchées en raison des pénuries attribuables à la Première Guerre mondiale, puis à la Seconde Guerre mondiale, mais on ne leur permet d'occuper que les échelons inférieurs de la hiérarchie. De plus, après les deux guerres, on s'attend à ce qu'elles libèrent leur poste au profit des anciens combattants. En 1921, la CSC adopte une règle qui empêche les femmes d'occuper un poste permanent au sein de la fonction publique¹². Les femmes sont également confrontées à la fameuse exclusion fondée sur le mariage, principe selon lequel elles doivent démissionner lorsqu'elles se marient. Ce règlement spécial survivra à la Seconde Guerre mondiale.

Tandis que les femmes subissent les effets négatifs de ce mépris du principe du mérite, les anciens combattants récoltent les avantages de l'élargissement de la définition du mérite et de son caractère malléable. En particulier, le gouvernement lance la conscription durant la Première Guerre mondiale, décision impopulaire dans de nombreuses régions du pays et mise en œuvre avec réticence vers la fin de la guerre. La conscription marque le début d'une période où l'on voit apparaître la notion d'obligations réciproques entre l'État et les citoyens. Avant le déclenchement de la guerre, l'État « formulait peu de demandes et imposait peu d'obligations mais, en contrepartie, il offrait peu de services et d'assistance. Les indemnités destinées aux mères de famille ou aux enfants et les pensions à l'intention des personnes aveugles ou âgées n'existaient pas¹³ » [*traduction*]. Toutefois, en période de guerre, l'État demande aux citoyens de donner leur vie en échange de services, et il légifèrera ensuite à cet égard. Plus l'État en demande aux citoyens, plus ces derniers peuvent de façon légitime s'attendre à obtenir des services de l'État. La notion d'allocations aux anciens combattants et aux veuves jette donc les bases de l'État-providence moderne¹⁴.

En tête de liste des obligations immédiates envers les anciens combattants figure la question des indemnités et de l'emploi au sein

de la fonction publique. Avant le déclenchement de la Première Guerre mondiale, les anciens combattants ayant servi dans des conflits auxquels ont pris part des soldats canadiens, en particulier dans le cadre de la Rébellion du Nord-Ouest de 1885 et de la Guerre des Boers de 1899 à 1902, recevaient des concessions de terre ainsi que des indemnités et un salaire généreux lorsqu'ils étaient employés par le gouvernement canadien, en guise de dédommagement. Durant la Première Guerre mondiale, on juge toutefois qu'il est nécessaire d'établir un régime d'indemnités plus officiel afin d'attirer les soldats, surtout compte tenu de l'hostilité des Canadiens à l'égard de la conscription. Sir Sam Hughes, ministre de la Milice et de la Défense au début de la Première Guerre mondiale, décide d'ailleurs qu'il est nécessaire de prendre soin des anciens combattants ayant servi dans le cadre des conflits précédents afin que ceux qui sont actuellement poussés à s'enrôler soient assurés d'un dédommagement, advenant une mutilation ou un décès.

Par conséquent, l'emploi au sein de la fonction publique n'est pas considéré comme un privilège accordé aux personnes exerçant des activités politiques partisans, mais plutôt comme un droit conféré à ceux qui ont combattu pour l'État, en particulier ceux qui ont été blessés au combat. Dès 1916, les divers gouvernements du pays conviennent de la règle suivante : « Que dans les services d'administration fédérale, provinciale et municipale, les vacances, lorsqu'elles se présentent, ne soient remplies que par ceux qui sont ainsi frappés d'invalidité partielle, lorsqu'ils sont en état de faire le travail voulu¹⁵ ». C'est ainsi qu'est introduite la notion moderne de l'équité en matière d'emploi, notion qui modifiera la définition du mérite qui reposait jusqu'alors sur le recrutement par concours, afin qu'elle englobe des caractéristiques comme le sexe, la race, la langue et le handicap comme critères d'embauche. Jusqu'à l'aube de la Seconde Guerre mondiale, l'Association des amputés de la Grande Guerre estime que ces mesures prises par les divers gouvernements du pays contribuent à « réaliser le souhait du peuple canadien qui crut alors et croit encore que le service civil du pays y gagnerait à bon droit en y admettant des hommes ayant servi si fidèlement l'État pendant la guerre¹⁶ ».

La *Loi du service civil* en viendra plus tard à accorder une préférence à trois catégories de personnes, soit les anciens combattants touchant

une pension et ayant une limitation fonctionnelle attribuable à la guerre qui ne peuvent pas réintégrer leur ancien emploi, les anciens combattants ayant été en service actif et, finalement, les veuves de soldats morts au combat. Les anciens combattants handicapés sont ceux qui se voient accorder la priorité principale, ce qui leur permet d'obtenir une meilleure position sur la liste d'admissibilité à partir de laquelle les fonctionnaires sont embauchés lorsqu'il y a un emploi vacant¹⁷. Les anciens combattants doivent tout de même passer les examens généraux relatifs à la catégorie d'emploi qu'ils recherchent et, s'ils obtiennent la note de passage, ils ont priorité sur ceux qui ont obtenu des notes supérieures mais qui ne font pas partie de la catégorie des anciens combattants, ce qui signifie donc, évidemment, que les candidats les plus qualifiés n'obtiennent pas de nomination. Ce sont plutôt les anciens combattants les plus qualifiés qui sont embauchés, ce qui est susceptible d'avoir une incidence négative sur les autres groupes¹⁸. Les anciens combattants reçoivent donc la priorité absolue, contrairement au système américain où ils obtiennent des points de bonification aux examens du service civil (dix pour les anciens combattants handicapés et cinq pour les autres)¹⁹.

Cette volonté d'élargir la définition du mérite traduit les besoins de la population, les exigences de la classe politique et les préférences de l'élite politique. Toutefois, il devient clair que les diverses exemptions au principe du concours public entrèrent en conflit. Par exemple, à la suite d'une modification apportée à la *Loi du service civil*, une *préférence régionale* est établie, selon laquelle les postes régionaux, soit tout poste situé à l'extérieur d'Ottawa, doivent être occupés par une personne qui a résidé dans cette région pendant au moins un an. Cette disposition a préséance sur la priorité accordée aux anciens combattants, mais la justification à cet égard n'est pas claire²⁰. En 1938, on ajoute une exigence linguistique qui empêche la nomination de personnes ne maîtrisant pas la langue parlée par la majorité des membres du public avec qui elles doivent traiter. Étant donné que le pouvoir de préciser la nature des exigences linguistiques a été délégué aux ministères, il en découle par exemple que, au Québec, les francophones ne faisant pas partie de la catégorie des anciens combattants se trouvent en meilleure

position sur les listes d'admissibilité pour la plupart des postes offerts à la fonction publique que les anciens combattants anglophones. Il existe également toute une gamme de restrictions fondées sur l'âge en ce qui a trait aux examens, et on décourage les personnes âgées de postuler, voire dans certains cas, on les en empêche. Même si la limite d'âge a été fixée à 35 ans, il est généralement admis que la fonction publique cherche à embaucher des candidats de sexe masculin plus jeunes. Le mérite des candidats était à l'origine déterminé au moyen de concours, mais cette procédure simple posera rapidement des problèmes et sera assortie d'une liste considérable d'exemptions, dont certaines figurent dans la *Loi du service civil* de 1918, en ce qui a trait à la langue, aux nominations temporaires, à la mise en disponibilité, au lieu de résidence de l'employé, aux restrictions en matière d'âge et à la nationalité. Les femmes et les anciens combattants constituent deux groupes d'employés éventuels qui mettent en lumière la nature contestable du mérite tel qu'il est appliqué. Malgré toute l'indépendance et la liberté dont elle jouit à l'égard des institutions gouvernementales, la CSC garde à l'esprit les besoins du Cabinet et du Parlement, et tient compte du sentiment général de la population lorsqu'elle élabore ses politiques et procédures de même que sa définition du mérite.

LE DILEMME CLASSIQUE ENTOURANT L'EFFICACITÉ : LA CLASSIFICATION DES POSTES ET L'ÉTABLISSEMENT D'UNE ÉLITE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

La CSC n'adoptera jamais de principe de dotation axé sur le mérite fondé uniquement sur la réussite aux examens nationaux. Dès le départ, elle a tenu compte d'autres caractéristiques permettant de constituer une fonction publique efficace et souple. Il ne sera jamais facile d'atteindre un équilibre pour établir les fondements du mérite. Toutefois, bien qu'il faille élargir la définition du mérite afin qu'elle englobe de nouvelles caractéristiques, le système axé sur le mérite, qui se présente sous la forme de la classification des postes, deviendra rapidement une source de controverse. Nous observons ici les premiers échos de la conception maintenant familière selon laquelle la CSC, plutôt que de mettre les

fonctionnaires à l'abri des pressions indues des politiciens, crée une structure davantage conçue pour protéger les fonctionnaires médiocres et limiter la capacité de la fonction publique de recruter les meilleurs éléments. La CSC en viendra donc à être perçue non pas comme une source d'efficacité accrue, mais plutôt comme un organisme réduisant l'efficacité de la fonction publique à titre d'instrument de la démocratie. Aux yeux des détracteurs, le problème est attribuable au fait que le régime de classification des postes de la CSC ne permet pas réellement de tenir compte de caractéristiques comme les *aptitudes* ou l'*intégrité* aux fins de la sélection des fonctionnaires. La fonction publique ainsi créée n'est donc pas constituée de généralistes aux aptitudes supérieures; elle devient plutôt la chasse gardée de spécialistes dans des domaines très pointus, recrutés pour occuper un poste bien précis et non pour embrasser une carrière de fonctionnaire ou en faire une vocation. On a remplacé le favoritisme par le mérite afin de débarrasser la fonction publique du fléau de l'inefficacité une fois pour toutes; or, le système adopté, fondé sur les principes de la gestion scientifique, présente un certain nombre de problèmes sérieux qui ne sont pas faciles à régler.

Le problème qui ne sera jamais réglé de façon satisfaisante porte notamment sur la volonté de bâtir une fonction publique encadrée par un régime de classification des postes fondé sur le mérite qui soit également un milieu où l'on peut faire carrière, dans un contexte où les personnes recrutées aux échelons inférieurs sont ensuite appelées à occuper des postes de direction. La difficulté de concilier ces deux objectifs apparaîtra rapidement. En 1919-1920, la Commission a recours aux services d'un illustre cabinet américain de consultants en gestion, *Arthur Young and Company*, chargé d'examiner tous les postes de la fonction publique et d'en effectuer la classification²¹. Cette initiative mènera à la production d'un volume de 678 pages contenant plus de 1 700 classifications distinctes²². Ce régime de classification, dont l'incidence se fait toujours sentir au sein de la fonction publique, restera en vigueur pendant des décennies. Il entraînera en outre de nombreux conflits avec les sous-ministres et sera probablement la source de la plus grande menace ayant plané sur l'existence même de la CSC durant ses premières années d'existence²³.

À l'époque, la classification des postes est fondée sur les principes théoriques de la gestion scientifique, lesquels correspondent parfaitement aux idéaux hiérarchiques prônés par la CSC, qui s'efforce alors d'établir un régime viable axé sur le mérite. La classification des postes étant étroitement liée à la gestion scientifique, elle sous-tend le même zèle et la même foi dans le progrès, le raisonnement et l'efficacité de la planification rationnelle et exhaustive comme solutions à tous les problèmes de gestion du personnel dans la fonction publique. Au sein du mouvement de classification lui-même, on met l'accent sur le travail à titre de « [...] phénomène abstrait, méthodiquement isolé du travailleur. Pour les spécialistes de la classification dans la fonction publique, cela voulait dire que ce qu'il importait de classer, c'était l'*emploi*, jamais la personne²⁴ ». Il s'agit là de l'avantage principal de ce système mais, selon de nombreux détracteurs, également de sa grande faiblesse.

La classification des postes constitue le fondement qui permettra le traitement équitable des fonctionnaires grâce à une définition précise, à un classement organisé et à l'évaluation juste de tous les postes de la fonction publique. À l'origine, ce système est perçu comme une bénédiction en ce sens qu'il remplace le favoritisme par des critères plus rationnels comme le service public, la réalisation et le rendement. Il doit favoriser le « principe du traitement juste et égal pour un travail de valeur égale²⁵ » [*traduction*]. Des employés provenant de tout le pays doivent donc être embauchés et rémunérés en fonction du travail qu'ils accomplissent, et le système doit devenir juste, équitable et transparent.

Malheureusement, le régime de classification établi ne sera pas à la hauteur de l'enthousiasme et des attentes démesurées à l'égard de la réforme. L'ancien idéal d'une fonction publique axée sur le mérite et où l'on peut faire carrière en sera terni pendant longtemps. Il devient clair que ce système a entraîné la création d'une hiérarchie stricte qui est aux antipodes de l'idéal d'une fonction publique axée sur le mérite, vouée à la compétence et à l'intégrité, et constituée de personnes ayant pour vocation d'y faire carrière²⁶. Le régime de classification nuit tellement à l'image d'une fonction publique efficace et motivée que l'on décide de

mettre sur pied un comité spécial de la Chambre des communes dont le mandat est d'examiner un projet de loi d'initiative parlementaire, lequel préconise de soustraire entièrement certains postes à l'autorité de la CSC pour les confier de nouveau aux ministres et aux sous-ministres.

La question est de déterminer dans quelle mesure la CSC devrait imposer le régime strict de classification des postes à la totalité de la fonction publique. Le comité spécial convient de la nécessité d'éliminer le favoritisme dans la fonction publique, mais est également d'avis que « lorsque l'application de ce principe nuit gravement à l'administration rapide et efficace des affaires publiques, l'intérêt de l'État, et non celui du service civil, l'emporte²⁷ ». Il est inconcevable de laisser le système axé sur le mérite faire obstacle à l'idéal d'une fonction publique axée sur le mérite et vouée à être un instrument efficace au service du gouvernement. Le régime de classification des postes ne peut donc pas l'emporter sur toutes les autres valeurs nécessaires aux fins de la création d'une fonction publique efficace selon des critères comme le lieu de résidence ou la langue, ou même des critères moins tangibles comme les aptitudes pour une carrière dans la fonction publique et l'intégrité. Ce que l'on craint par-dessus tout, c'est que les règlements et la structure de rémunération compris dans le régime de classification découragent les spécialistes et les professionnels qualifiés de s'engager dans une carrière au sein de la fonction publique. La plupart des spécialistes seraient ainsi attirés vers le secteur privé, où ils n'ont pas à passer d'examen et où ils obtiennent un salaire supérieur et jouissent d'un statut plus enviable. Le système axé sur le mérite doit donc posséder une structure qui puisse attirer les personnes ayant les compétences et l'intégrité nécessaires, et leur offrir des promotions afin de les encourager à faire carrière à la fonction publique. Sur la foi de ces arguments, on adopte un projet de loi modifiant la *Loi du service civil*, aux termes duquel les travailleurs manuels ainsi que les professionnels sont soustraits à l'autorité de la CSC et relèvent désormais des sous-ministres²⁸.

Le principe sous-jacent à cette modification est digne de mention : les hautes sphères de la fonction publique doivent demeurer à l'abri du contrôle excessif de la CSC. Si l'efficacité et l'efficacé constituent les préoccupations principales, selon la logique avancée, un souci excessif

à l'égard de la justice, de l'égalité et d'autres aspects du système axé sur le mérite ne devrait pas nuire à la mise en œuvre efficace des initiatives découlant de la volonté du public. Pour la CSC, il s'agit clairement d'une nouvelle manifestation du conflit plus ou moins permanent qui oppose les impératifs de la justice et ceux de l'efficacité. La CSC finira par défendre les deux positions en tentant d'élargir la définition du mérite.

Les administrateurs généraux, malgré leur approbation générale de la CSC, sont préoccupés par le nouveau système axé sur le mérite, car celui-ci menace leur capacité de gérer leur ministère. Ils craignent particulièrement de perdre leur pouvoir de nommer des professionnels, des techniciens et d'autres membres du personnel cadre. Même Adam Shortt, ancien président de la CSC, dans le cadre de son nouveau poste de chef du Conseil des publications historiques, se plaint du fait que les spécialistes et les professionnels ne sont plus sélectionnés par les administrateurs généraux, mais plutôt au terme de processus de recherche laborieux entrepris à l'échelle nationale. Pourtant, la CSC continue de défendre ce nouveau système, en insistant sur le fait qu'il est équitable et juste. Les administrateurs généraux, non sans raison, estiment que les promotions devraient être régies par les ministères plutôt que par la CSC qui, à leur avis, commence à effectuer des examens de promotion inutiles et inefficaces. Plus tard, les administrateurs généraux demanderont l'annulation complète du régime de classification qui, d'après eux, constitue « un obstacle à l'efficacité de l'administration²⁹ ». Finalement, ils espèrent revenir à un système « divisé en un certain nombre de classes dans le même sens que le prévoyaient les lois du service civil de 1908 et 1918³⁰ ». L'objectif serait de diviser la fonction publique en deux, voire trois, catégories, notamment une élite à laquelle les autres personnes ne pourraient pas accéder par voie de promotion, sous réserve de quelques exceptions. Outre la création d'une élite administrative, les administrateurs généraux souhaitent également obtenir la mainmise complète sur les mutations, les congés, les indemnités de vie chère et tout autre pouvoir relatif à la gestion du personnel ayant été confié à la CSC. De plus, ce qui n'est guère étonnant, les administrateurs généraux s'opposent catégoriquement à toute forme de tripartisme dans la

négociation des salaires au sein de la fonction publique³¹. En fait, ce qui ressort continuellement des plaintes formulées par les administrateurs généraux, c'est leur volonté de s'assurer que leur capacité de gestion ne se trouve pas diminuée.

Il n'est peut-être pas surprenant que les sous-ministres acceptent d'abandonner l'idée d'une fonction publique unifiée fondée sur la classification des postes et où l'on peut faire carrière. Ce qui l'est, toutefois, c'est que la CSC elle-même finira par adhérer à cette position. D'ailleurs, Charles H. Bland, qui travaillait à la Commission depuis sa création en 1908, d'abord à titre de commis principal pour en devenir, en 1935, le président très respecté, viendra lui-même à le constater : le problème principal de la fonction publique est le mythe selon lequel il s'agit d'un endroit où l'on peut faire carrière. Si « le service [...] doit se recruter tout entier dans les catégories d'en bas et si les emplois élevés doivent se remplir continuellement et complètement à l'avancement, je crois qu'on va finir par en affaiblir l'armature, peut-être pas en quelques années, mais dans l'espace de dix ou quinze ans³² ». Pourtant, M. Bland avait constamment défendu les examens, les périodes probatoires et de nombreuses autres réformes, car il espérait que celles-ci permettraient d'améliorer de façon considérable le fonctionnement de la fonction publique. En fait, le secret pour établir une fonction publique réellement axée sur le mérite réside dans la capacité de recruter des personnes hautement qualifiées qui soient en mesure de gérer les questions stratégiques complexes auxquelles doivent faire face les gouvernements.

M. Bland ne critique pas le principe du mérite, mais il remet en question le système strict qui rend difficile le recrutement de spécialistes et de professionnels. Évidemment, la promotion à des postes aux échelons supérieurs doit toujours être possible pour les personnes faisant partie de la fonction publique. Toutefois, Bland lance l'avertissement suivant : « [S]i nous voulons maintenir le niveau du service, surtout dans les emplois exécutifs, nous ne devons pas seulement puiser dans les grades inférieurs, mais faire entrer un petit nombre de sujets d'élite pour remplir certains emplois exécutifs ou administratifs³³ ». Il souhaite que « l'avancement [continue] comme auparavant, mais au lieu que tout le monde entre au bas de l'échelle, d'aucuns entreront un peu plus haut³⁴ ».

Cette conception d'une élite administrative recrutée en fonction du mérite représente simplement un constat auquel souscriront la plupart des intellectuels canadiens de l'époque.

Selon le nouveau consensus qui se dégage, tel qu'il est exprimé par W. L. Grant, président de la Ligue pour la réforme du service civil du Canada, il semble plus justifiable de se doter d'un système strict axé sur le mérite aux échelons inférieurs de la fonction publique qu'aux échelons supérieurs, étant donné que les abus les plus manifestes en ce qui a trait au favoritisme se sont produits aux échelons inférieurs³⁵. Il n'est pas nécessaire que les échelons supérieurs soient régis par un système axé sur le mérite, car le niveau des compétences requises sur le plan technique et intellectuel en est le garant. Il faut toutefois établir un système axé sur le mérite qui garantisse la neutralité et l'impartialité afin de s'assurer que les échelons inférieurs de la hiérarchie ne font pas à nouveau l'objet de pressions indues provenant des partis politiques et des politiciens.

Au cours de cette période, on observe de plus en plus d'exclusions au champ de compétence de la CSC ainsi qu'une volonté d'accepter une fragmentation dans le fonctionnement du système axé sur le mérite. Il s'agit là d'une indication importante des changements qui surviennent dans la culture politique et administrative du Canada durant l'entre-deux-guerres. De plus en plus, on s'attend à ce que le gouvernement prenne des mesures concrètes, ce qui nécessite des interventions rapides par des spécialistes dévoués qui travaillent dans l'intérêt du public. L'une des façons de garantir que de telles mesures soient prises dans le meilleur intérêt du pays est de faire en sorte qu'une élite désintéressée, et très respectée, soit à la barre de la fonction publique. D'aucuns affirment même que cette forme de règne de l'élite est à la fois inévitable et très souhaitable dans une démocratie libérale, car il s'agirait selon eux de la seule façon de sauver celle-ci de sa propre médiocrité. Pour obtenir une bureaucratie efficace, il faut donc sacrifier certaines mesures de protection et procédures démocratiques encadrant les nominations à la fonction publique du Canada. Ces procédures démocratiques se voient ainsi remplacées par une élite responsable et soucieuse de l'intérêt national au sein de la fonction publique.

Toutefois, malgré une certaine volonté de la part du président d'examiner la possibilité de modifier le recrutement en fonction du mérite aux échelons supérieurs, la CSC maintiendra son engagement d'assurer la préséance du système axé sur le mérite à tous les échelons de la fonction publique, sauf évidemment à celui des sous-ministres. Les conséquences de cette intransigeance se feront sentir dans les années qui suivent, notamment lorsque les gestionnaires auront recours à des promotions fictives, à des augmentations d'échelon et à des nominations temporaires afin de contourner les règles établies. Par conséquent, la CSC, plutôt que d'établir une fonction publique professionnelle axée sur la carrière, s'est lancée dans la création d'une structure de contrôle qui irritera les gestionnaires de la fonction publique pendant des décennies. L'accent est mis sur le contrôle et la production de rapports, non pas sur l'autonomie professionnelle et sur la décentralisation des pouvoirs. Au lieu de se présenter comme un organisme de gestion du personnel appuyant les gestionnaires hiérarchiques, la CSC devient un organisme de gestion imposant des mesures de contrôle qui créeront des conflits et des désaccords, ce qui aboutira à la première manifestation des problèmes associés au fameux *écheveau de règles*³⁶.

En particulier, l'un des problèmes attribuables à cet *écheveau de règles* est la création de plus en plus fréquente d'organisations qui ne sont pas des ministères et où sont recrutés des professionnels et des spécialistes ne relevant pas de l'autorité de la CSC. L'établissement de ce type d'organisations est un signe de la complexité croissante du processus d'élaboration des politiques et du contexte litigieux connexe, mais également de la volonté de se soustraire au poids du contrôle imposé par la CSC. Cette situation dénote également le conflit grandissant qui oppose les gestionnaires de la fonction publique et la CSC sur des questions comme les promotions, les mesures disciplinaires et les mutations, dans un contexte où les pouvoirs sont souvent conférés à la CSC, mais où les responsabilités relatives à l'atteinte des résultats incombent aux gestionnaires de la fonction publique. Ce problème relatif à la division des responsabilités entre les gestionnaires et la Commission est apparent depuis la création de la CSC. Toutefois, selon un nouveau principe important de la gestion publique dans une

société démocratique, le pouvoir relatif à la gestion du personnel et à l'élaboration de politiques à cet égard doit être tenu légèrement à l'écart de l'exécutif, malgré les problèmes que cette situation peut entraîner pour les gestionnaires.

Malgré la reconnaissance de la nécessité de créer une séparation entre les politiques relatives au personnel et le pouvoir politique, les problèmes associés au recrutement de l'élite mèneront finalement à la mise sur pied de la Commission royale sur les services techniques et professionnels³⁷. Pour que le Canada soit prospère dans cette nouvelle ère caractérisée par une forte présence du gouvernement, il lui faut utiliser de façon active, énergique et créative le pouvoir discrétionnaire dont jouit la fonction publique, qui est de plus en plus constituée de professionnels et de spécialistes. Selon la Commission royale d'enquête, la seule limite applicable aux activités de l'État est « la qualité de la fonction publique, qui est chargée de mener des enquêtes concernant de nombreux sujets d'intérêt national sur lesquels le gouvernement doit se pencher et d'assurer la mise en œuvre des politiques gouvernementales et l'application des décisions du gouvernement³⁸ » [*traduction*]. On ne doute pas que ces personnes puissent exercer leurs pouvoirs de façon responsable, étant donné qu'elles font partie de la *confrérie des scientifiques* et sont donc en mesure de s'autodiscipliner dans l'intérêt du public, comme l'indique le passage suivant :

Il convient de rappeler que les membres du personnel technique, scientifique et professionnel se sont préparés à accomplir des tâches spécialisées en suivant une formation préliminaire idoine. De plus, dans de nombreux cas, la nature de leurs fonctions est telle que personne n'est en mesure de formuler de jugement à cet égard, à moins de connaître intimement leur domaine de travail³⁹ [*traduction*].

D'ailleurs, de nombreuses personnes estiment que le fait de tenir la fonction publique à l'écart du pouvoir purement exécutif peut contribuer à protéger l'intérêt public et à améliorer l'efficacité organisationnelle. Il n'est guère surprenant de constater que ce point de vue récolte moins d'appui parmi les députés du Canada, qui commencent à s'alarmer en

raison des nouveaux pouvoirs de la CSC et de la fonction publique ainsi que de l'absence de véritables obligations redditionnelles. Les députés estiment qu'ils ont perdu des pouvoirs au profit de la CSC et, au cours de l'entre-deux-guerres, ils dénonceront de plus en plus cette situation. La plupart des parlementaires reconnaissent que la nouvelle *Loi du service civil* de 1918 entraînera un *changement considérable* dans l'équilibre des pouvoirs à Ottawa⁴⁰. Certains membres de la Chambre des communes croient que la puissante CSC est à l'origine d'une fissure profonde qui se creuse dans les théories traditionnelles portant sur le gouvernement responsable, en particulier sur la responsabilité ministérielle. À leur avis, l'élimination du favoritisme par la création de la CSC a entraîné un affaiblissement de la responsabilité ministérielle envers le Parlement. Ce changement se révèle d'autant plus important lorsqu'on songe que, au cours des cinquante premières années d'existence du Canada, le principe de la responsabilité ministérielle et son corollaire, la nomination ministérielle, ont été synonymes d'une fonction publique responsable et ont joui, dans l'esprit de nombreuses personnes, du statut de convention constitutionnelle. De part leur nature profonde, les conventions constitutionnelles ne changent pas aisément ni rapidement, et ce processus se déroule rarement sans embûches. L'autonomie de la fonction publique fera toujours l'objet d'une contestation⁴¹.

LA COMMISSION DU SERVICE CIVIL : LE PARLEMENT ET L'AUTONOMIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Tout en continuant de débattre de la notion du mérite et du régime de classification des postes, la CSC doit également prouver sa propre légitimité constitutionnelle. De l'avis de nombreux détracteurs, la CSC incarne le danger d'ordre constitutionnel associé à la création d'instruments de gouvernance non traditionnels. D'abord dirigée vers la CSC, cette crainte se manifesterait ensuite à l'égard de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, de la Société Radio-Canada, de la Commission canadienne du blé et d'autres commissions et conseils publics qui font leur apparition à partir de 1920, et en particulier dans les années 1930. Ironiquement, la création de certains

de ces organes avait pour but de contourner les mesures de contrôle imposées par la CSC. Un député mécontent s'en fait l'écho et formule l'avertissement suivant : « Depuis quelques années on constate une tendance à remettre à des corps irresponsables l'administration de services publics importants [...]. Cette tendance a été en augmentant depuis ces dernières années, ce qui explique la création de nombreux bureaux, conseils, commissions, gérant tous à quelque degré, sans responsabilité devant la nation, une partie de la chose publique⁴² ». Il poursuit en affirmant que le coup porté au gouvernement démocratique atteint un sommet en « 1918, avec la création [du] corps [le plus] irresponsable⁴³ » de l'histoire du pays. Dans ces passages, il fait référence à la CSC « qui a pour ainsi dire droit de vie et de mort, en tout cas tout pouvoir à l'égard des emplois qui sont les gagne-pain de milliers de fonctionnaires et dans l'application de crédits considérables, n'est pas comptable ni directement ou indirectement au Parlement⁴⁴ ». Un autre député conclut que la CSC est inconstitutionnelle, car sa création constitue « une violation de l'article 53 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, parce que ces lois et ces déboursés, ces arrérages de salaires, ces créations de positions, ne sont ni plus ni moins qu'une appropriation d'une portion quelconque des deniers publics et tout ceci prend origine en dehors de la Chambre des communes, ce qui est interdit par cet article⁴⁵ ». Au cours des années 1920 et 1930, cette inquiétude gagne d'autres députés, qui se penchent sur la question de cette nouvelle institution et de la place exacte qu'elle doit occuper dans la structure de gouvernement responsable du Canada. Selon eux, la CSC peut jouir d'une certaine indépendance à l'égard du Cabinet, mais elle ne devrait pas se soustraire à toute responsabilité envers le Parlement.

Ces inquiétudes sont toujours attribuables à la croyance selon laquelle la création de la CSC a porté atteinte au principe de la responsabilité ministérielle. Ce point de vue se trouve même appuyé par le sous-ministre de la Justice de l'époque, E. L. Newcombe. Ce dernier estime que, en vertu de l'ancien système axé sur le favoritisme, « une responsabilité était associée aux nominations, ce qui fait désormais entièrement défaut, étant donné que le gouvernement n'est pas responsable et que les députés ne le sont pas plus, d'après ce que je

constate; en fait, personne n'est responsable dans le contexte actuel⁴⁶ » [*traduction*]. Cette conception est fortement appuyée par de nombreux députés, à la fois issus du parti au pouvoir et de l'opposition, qui considèrent la création de la CSC comme une attaque, dirigée non seulement vers leur propre pouvoir, mais également vers le fondement du gouvernement responsable (comme de nombreuses personnes le définissent à l'époque). Certains fonctionnaires partagent même cette crainte à propos de la CSC en ce qui a trait à l'aspect constitutionnel.

À cet égard, il convient de souligner la contribution de Sir Joseph Pope, sous-secrétaire d'État et premier biographe de Sir John A. Macdonald, qui est peut-être le dernier partisan d'une fonction publique constitutionnelle conforme au modèle de Macdonald-Laurier⁴⁷. Pope manifeste sa critique à l'endroit de la CSC et de ses pratiques de diverses façons. Par exemple, il croit que les personnes devraient être récompensées pour leurs efforts, et non en raison du poste qu'elles occupent dans la bureaucratie. Il estime que le personnel « devrait être rémunéré selon la valeur de ses services [...] suivant le compte qui doit être tenu de son habileté naturelle, de son utilité, de ses aptitudes, de son âge et de son expérience et d'autres attributs personnels⁴⁸ ». Pope rejette donc le nouveau régime de classification des postes et le principe de la durée d'emploi fixe en raison de leur rigidité. Il estime en outre que la protection ainsi conférée par les règlements nuit à la loyauté et au rendement. Le passage suivant illustre encore mieux sa position lorsqu'il s'agit de faire la promotion du favoritisme et de la place qu'il peut occuper au sein d'un gouvernement responsable :

On lit, de nos jours, dans la presse les plus effarantes balivernes sur les « maux du patronage », comme si le patronage était nécessairement un mal qu'il faut fuir. Je me demande si ces sages journalistes pensent un moment à ceci : quels sont ceux qui sont le mieux aptes à exercer le patronage gouvernemental – les ministres qui sont pour la plupart des hommes au courant des affaires publiques, responsables à la Couronne et au Parlement en ce qui touche la moindre de leurs actions, ou bien un corps inexpérimenté, sans caractère représentatif ni responsabilité, tel que la Commission du service civil⁴⁹?

Pour ces motifs, Pope continue de considérer la CSC comme un organe inconstitutionnel, car il s'agit d'une création du Parlement et non d'un organisme exécutif créé par décret, contrairement à la fonction publique britannique. Par conséquent, il y a atteinte au principe de la responsabilité ministérielle, étant donné que le Parlement prend en charge la responsabilité des ministres en matière de nominations. Pope reconnaît toutefois que la CSC est légale⁵⁰. Comme le mettront en lumière des circonstances futures, la CSC commence à énoncer une série de nouveaux principes orientant le comportement vers la neutralité, l'anonymat, l'impartialité et l'indépendance. Elle deviendra ainsi un moteur de la création du nouveau caractère constitutionnel de la fonction publique.

Bien que Pope ne soit peut-être pas le seul durant la période de l'entre-deux-guerres à estimer que « le patronage est la façon démocratique de faire les nominations au service civil⁵¹ », la plupart des membres de l'élite des partis sont soulagés que la CSC les ait débarrassés de l'ancien système de favoritisme à grande échelle, qui avait toujours frustré beaucoup plus de gens à la recherche d'une faveur qu'il n'en avait contenté. On constate alors qu'un nombre grandissant de groupes comme les agriculteurs, les gens d'affaires et même les administrations provinciales, dépendent de plus en plus des services offerts par le gouvernement fédéral et estiment qu'il est plus important de se doter d'une fonction publique gérée de façon efficace que de recourir au favoritisme. Mackenzie King se montre particulièrement favorable à cette idée, lui qui, à partir de 1920, s'est prononcé en faveur d'une toute nouvelle interprétation de la position de la CSC et d'autres organes indépendants. King défend ardemment l'utilisation de ces organes au motif qu'ils ont tous été approuvés par le Parlement et que « lorsque le Parlement a adopté une loi qui prescrit certaines conditions, certaines obligations, les membres de la Chambre, comme le grand public, doivent respecter la lettre de la loi⁵² ». Si la Chambre des communes a adopté la loi conférant des pouvoirs à la CSC, elle doit respecter sa propre décision. De fait, durant les débats qui ont fait rage en 1907-1908, de nombreux parlementaires se sont montrés très impatients de voir cette responsabilité confiée à un organisme indépendant. Ceux-ci ont

été les premiers défenseurs de l'indépendance et de la nouvelle position constitutionnelle de la fonction publique à titre de conseillère neutre de la Couronne.

Les générations suivantes de parlementaires n'appuieront pas cette idée avec autant de conviction. Toutefois, la plupart des députés en viennent finalement à accepter le fait que les membres de l'élite des partis ne semblent pas prêts à éliminer la CSC, pas plus que le Cabinet ne semble pressé de renforcer la surveillance que le Parlement exerce sur la fonction publique. Par conséquent, la plupart des députés acceptent la séparation de l'administration et de la politique de même que les principes qui président à cette séparation, notamment la neutralité, l'anonymat et l'impartialité. Ils se montrent toutefois moins enclins à accepter l'idée selon laquelle la fonction publique doit être autonome par rapport à l'organe exécutif; en fait, ils souhaitent que la fonction publique soit gérée de façon plus efficace et qu'elle dispose de plus de pouvoirs exécutifs directs. De cette façon, la fonction publique aurait à rendre des comptes au Parlement sur le plan politique. Dans le contexte des transformations que subissent les institutions administratives et politiques de l'époque, une fonction publique gérée efficacement et constituée de ministres responsables sur le plan politique représente ce que les parlementaires peuvent espérer de mieux.

Ces changements mènent à une reformulation des théories sur le gouvernement responsable au Canada, où les principes du comportement bureaucratique occupent une importance grandissante. En particulier, le professeur Robert MacGregor Dawson fait remarquer avec ironie que le gouvernement responsable n'est plus aussi responsable qu'auparavant. « La démocratie fonctionne uniquement parce qu'il n'existe pas de mesures de contrôle démocratique : la population croit gouverner par l'entremise de ses représentants au Parlement, alors qu'en réalité, elle est dirigée par une bureaucratie chevronnée et qualifiée qui ne rend de comptes à personne⁵³ » [*traduction*]. Selon Dawson, il n'existe que deux options : « soit une bureaucratie efficace, soit une démocratie inefficace⁵⁴ » [*traduction*]. Toutefois, Dawson n'est pas de ceux qui s'inquiètent à propos du despotisme bureaucratique⁵⁵. Il fait également la remarque suivante : « Il est possible d'appliquer le principe du gouvernement responsable de façon à tirer parti des avantages et

à éviter les inconvénients des deux options⁵⁶ » [*traduction*]. Dawson n'oppose pas les deux options; il croit plutôt que l'administration et la politique peuvent être combinées en un tout efficace. Pour ce faire, il est nécessaire d'élever la bureaucratie à un rang égal à celui du gouvernement, même si les fonctions sont différentes. La solution est simple : il peut exister des agents politisés qui sont appelés à être remplacés et des agents permanents dénués de toute affiliation politique. À choisir entre une bureaucratie efficace et une démocratie inefficace, Dawson choisirait la première option. Le risque serait toutefois que l'on considère que le système axé sur le mérite encourage la *démocratie inefficace* dans un contexte où le pouvoir des organisations et des gestionnaires, ainsi que la confiance que la population leur accorde, vont en augmentant.

Dans le même ordre d'idées, tandis que les députés critiquent la CSC, son produit, soit la fonction publique professionnelle, est considéré comme un élément essentiel à l'essor et à la prospérité du Canada. Ce point de vue est partagé par les tenants de la droite et de la gauche qui participent au débat au Canada, et nombreux sont ceux qui commencent à considérer la fonction publique comme supérieure au Parlement, voire au Cabinet, du fait de sa capacité à gouverner exclusivement dans l'intérêt de la nation. La droite voit la fonction publique comme un frein aux excès de la démocratie populaire, tandis que la gauche la considère comme une alliée dans ses tentatives d'orienter la société vers des objectifs à caractère plus populiste. Les deux groupes croient que la fonction publique est plus qu'un instrument technique soumis à la volonté du pouvoir exécutif ou même du Parlement. En fin de compte, la plupart des Canadiens appuieront la suggestion de la *League for Social Reconstruction* selon laquelle si l'on dispose d'« une bureaucratie compétente et désintéressée constituée des meilleurs éléments de la nation, on pourrait sans crainte accorder du pouvoir à l'État sans risquer de porter atteinte aux libertés civiles⁵⁷ » [*traduction*]. En fait, il s'agit là d'une reconnaissance de la capacité de la CSC de créer une fonction publique qui non seulement récolte l'appui et le respect de la population, mais également qui est perçue comme un organe pouvant clairement agir dans l'intérêt national général d'une façon dont les politiciens partisans semblaient incapables.

CONCLUSION : REPRÉSENTATIVITÉ, EFFICACITÉ ET NEUTRALITÉ

Dans le présent chapitre, il a été question des problèmes avec lesquels la CSC est aux prises alors qu'elle tente de trouver des façons d'établir une fonction publique à la fois représentative, efficace et neutre. Durant la période de l'entre-deux-guerres, la CSC s'efforce d'atteindre un équilibre entre les principes concurrents axés, d'une part, sur l'équité sociale et procédurale et l'efficacité en gestion et, d'autre part, sur l'autonomie par rapport à l'influence partisane du Cabinet et de la Chambre des communes. Elle doit demeurer sensible aux exigences fondées sur l'aspect géographique, sur la langue et sur le sexe, viser l'efficacité et s'assurer de respecter les principes que sont la neutralité et l'impartialité. De plus, compte tenu de la croissance soutenue des activités gouvernementales, on reconnaît qu'« il est nécessaire que la démocratie canadienne bénéficie de plus d'orientations spécialisées et objectives⁵⁸ » [*traduction*]. D'ailleurs, la création de la CSC ne reposait-elle pas sur la croyance selon laquelle la fonction publique devait servir activement les intérêts nationaux généraux plutôt que les intérêts partisans étroits?

La fonction publique est également le théâtre de la création de nombreuses nouvelles institutions et de l'évolution des mentalités. La CSC continuera donc de subir des pressions pour qu'elle élargisse son objectif centré sur le recrutement en fonction du mérite et qu'elle commence à assumer des responsabilités relativement à l'efficacité de la fonction publique, surtout en vue de la création d'une organisation qui soit en mesure de fournir des conseils stratégiques et d'offrir des services. Selon de nombreux détracteurs, ses procédures visant à promouvoir une adhésion stricte au principe du mérite entrent en contradiction avec la nécessité d'organiser la fonction publique de telle sorte que ses activités principales soient le plus efficaces possible. La CSC commence en outre à ressentir les pressions provenant des syndicats naissants, des sous-ministres frustrés et des cadres supérieurs, ainsi que la grogne des parlementaires mécontents en raison du fardeau administratif attribuable au système axé sur le mérite qu'elle tente de construire.

La CSC croit fermement qu'elle peut, et qu'elle doit, contribuer à l'atteinte des objectifs de gestion de l'exécutif, tout en les conciliant

avec ceux du Parlement, davantage axés sur la protection. Il s'agit bien de l'espoir qu'entretenaient ceux qui ont créé la CSC et lui ont confié des fonctions contradictoires, mais, inévitablement, la CSC penchera davantage d'un côté que de l'autre au cours de sa longue histoire. Au départ, il est évident que les modifications apportées en 1908 à la *Loi du service civil* et l'adoption de la nouvelle *Loi* en 1918 ont pour objectif de conférer à la CSC le rôle de protectrice des principes que sont la neutralité, le mérite et l'anonymat, et de favoriser le professionnalisme, la compétence et l'autonomie des personnes au service des ministres. Toutefois, la CSC en viendra rapidement à assumer d'importantes fonctions de gestion du personnel qui la rapprochent alors de l'organe exécutif du gouvernement, notamment lorsqu'il s'agit de la détermination des salaires, des promotions, du développement organisationnel, de l'orientation du personnel et de nombreuses autres activités connexes. Au cours de son histoire, la CSC évoluera, à la fois de façon intentionnelle et par la force des choses, pour s'apparenter davantage à un organisme central de ressources humaines qu'à un organe de surveillance parlementaire ou constitutionnel. La tension qui découle des responsabilités contradictoires de la CSC est l'une des raisons à l'origine de sa survie, mais elle est également la source des nombreuses critiques qui lui sont adressées. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, certaines personnes exigent toujours une redéfinition des rôles de la CSC, et des pressions commenceront à se faire sentir afin que celle-ci se voie retirer la majeure partie de ses pouvoirs exécutifs, sinon la totalité.

NOTES

- ¹ *Statuts du Canada* (1918), Chapitre 12, Article 32, modifié par 10 George V (1919), c.10.
- ² John Swettenham et David Kealy (1970), *Serving the State: A History of the Professional Institute of the Public Service of Canada, 1920-1970*, Ottawa, Le Droit.
- ³ Paul du Gay (1994), "Making Up Managers: Bureaucracy, Enterprise and the Liberal Art of Separation," *The British Journal of Sociology*, vol. 45 N° 4, p. 656-674.
- ⁴ 10 George V, Chapitre 10, Article 38.
- ⁵ 10 George V, Chapitre 10, Article 32.

- ⁶ Chris Williams (1985), "The Concept of Bureaucratic Neutrality," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 44, p. 48.
- ⁷ *Documents de la session*, N° 31 p. 9-10, Edward VII A, 1910, p. 17.
- ⁸ *Ibid.*, p. 18.
- ⁹ *Ibid.*, p. 17.
- ¹⁰ Graham S. Lowe (1980), "Women, Work and the Office: the Feminization of Clerical Occupations in Canada, 1901-1931," *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 5, p. 361-381.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 364.
- ¹² Kathleen Archibald (1973), *Les deux sexes dans la fonction publique*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- ¹³ Donald Creighton (1971), *Canada's First Century, 1867-1967*, Toronto, Macmillan of Canada, p. 135.
- ¹⁴ Theda Skocpol (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press.
- ¹⁵ Canada, Chambre des communes (1938), « Comité spécial sur l'application de la *Loi du service civil* », *Procès-verbaux et témoignages*, p. 1276.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ *Statuts révisés du Canada*, 1927, Chapitre 22.
- ¹⁸ Gregory B. Lewis et Mark A. Emmert (1984), "Who Pays for Veterans' Preference?," *Administration and Society*, vol. 16, N° 4, p. 328-345.
- ¹⁹ Gordon H. Josie (1945), "Administration of the Veterans' Preference in the Canadian Civil Service," *The Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 11, N° 4, p. 601-611.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 604.
- ²¹ Commission du service civil du Canada (1919), *The Classification of the Civil Service of Canada*, Arthur Young and Company, Ottawa, Imprimeur du Roi; voir aussi Hodgetts et al. (1972), *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Chapitre 4.
- ²² V. Seymour Wilson (1982), "The Influence of Organization Theory in Canadian Public Administration," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 25, N° 4, p. 545-564.
- ²³ Hodgetts et al. (1972), *Histoire d'une institution*, p. 98-107.
- ²⁴ V. Seymour Wilson (1973), "The Relationship Between Scientific Management and Personnel Policy in North American Administrative Systems," *Public Administration*, vol. 51, N° 2, p. 202.
- ²⁵ Rapport du Comité spécial sur l'application de la *Loi du service civil*, *Procès-verbaux et témoignages*, (1938), p. 58.
- ²⁶ Gerald Caiden (1991), "What Really is Public Maladministration?," *Public Administration Review*, vol. 51, N° 4, p. 486-493.
- ²⁷ *Journaux de la Chambre des communes du Canada* (1921), Appendice N° 3, p. 370.

- 28 Statuts du Canada (1918), *La loi modifiant la Loi du service civil*, Chapitre 22, 1921.
- 29 Pour le Rapport du Comité des sous-ministres, voir *Journaux de la Chambre des communes du Canada* (1923), Appendice N° 5, p. 1077.
- 30 *Ibid.*, p. 1078.
- 31 *Ibid.*, p. 1079.
- 32 Pour le Rapport du Comité spécial sur l'application de la *Loi du service civil*, voir *Journaux de la Chambre des communes du Canada* (1932), Appendice N° 3, p. 856.
- 33 *Ibid.*
- 34 *Ibid.*, p. 858.
- 35 W. L. Grant (1934), "The Civil Service of Canada," *University of Toronto Quarterly*, vol. 3, N° 2, p. 437.
- 36 Geneviève Lépine (2007), *The Web of Rules: A Study of the Relationship Between Regulations of Public Servants and Past Public Service Reform Initiatives*, Ottawa, Public Policy forum/Forum des politiques publiques.
- 37 Canada (1930), *Report of the Royal Commission on Technical and Professional Services*, Ottawa, Imprimeur du Roi.
- 38 *Ibid.*, p. 9.
- 39 *Ibid.*, p. 20.
- 40 Pour le Rapport du Comité spécial d'enquête sur le fonctionnement du personnel du service civil intérieur, voir Chambre des communes du Canada (1919), *Journaux de la Chambre des communes*, Appendice N° 6, p. 18.
- 41 Andrew Heard (1991), *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press.
- 42 *Débats de la Chambre des communes du Canada*, 16 février 1923, p. 342.
- 43 *Ibid.*
- 44 *Ibid.*
- 45 *Débats de la Chambre des communes du Canada*, 13 février 1923, p. 374.
- 46 Pour le Rapport du comité spécial sur le projet de loi N° 122, *la Loi modifiant la Loi du service civil*, voir *Journaux de la Chambre des communes du Canada* (1921), Appendice N° 3.
- 47 Maurice Pope (éd.) (1960), *Public Servant: The Memoirs of Sir Joseph Pope*, Toronto, Oxford University Press.
- 48 Pour le Rapport du Comité spécial sur le service civil du Canada, voir *Journaux de la Chambre des communes du Canada* (1923), Appendice N° 5, p. 634.
- 49 *Ibid.*
- 50 *Ibid.*, p. 618.
- 51 *Ibid.*, p. 624.
- 52 *Débats de la Chambre des communes du Canada*, 16 juin 1924, p. 3269.

- ⁵³ Robert MacGregor Dawson (1929), *The Civil Service of Canada*, Londres, Oxford University Press, p. 110.
- ⁵⁴ *Ibid.*, p. 110.
- ⁵⁵ Lord Hewart (1929), *The New Despotism*, Londres, Ernst Benn Ltd.
- ⁵⁶ Dawson, *The Civil Service of Canada*, p. 110.
- ⁵⁷ Cité dans Douglas Owsram (1986), *The Government Generation*, Toronto, University of Toronto Press, p. 264.
- ⁵⁸ Alexander Brady (1932-33), "The State and Economic Life in Canada," *University of Toronto Quarterly*, vol. 2, p. 440.



UNE NOUVELLE RÉFLEXION SUR LE RÔLE DE LA CSC — GORDON, HEENEY ET GLASSCO : 1945-1967

Aux fins d'une bonne administration, il peut devenir souvent souhaitable, et parfois nécessaire, que la Commission soit autorisée à décentraliser quelques-unes de ses fonctions dans une mesure plus grande qu'elle ne le faisait jusqu'ici, ou à *déléguer aux sous-chefs son autorité [c'est nous qui soulignons]* à l'égard de certaines questions et en certaines circonstances.

Arnold D. P. Heeneey, 1958, p. 12

Immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, des changements amènent la Commission du service civil (CSC), d'une part, à perdre certaines de ses responsabilités principales au profit du Conseil du Trésor, lequel voit ainsi son influence augmenter, et, d'autre part, à déléguer davantage de pouvoirs aux ministères opérationnels. Cette tendance vers une centralisation assortie d'une décentralisation est attribuable à une orthodoxie croissante sur le plan de la gestion, fondée sur la croyance selon laquelle la division des pouvoirs relatifs à la gestion du personnel nuit à la gestion. Les ministères, qui cherchaient depuis longtemps à posséder plus de pouvoirs sur le plan de la gestion du personnel, ont vu, depuis la création de la CSC, les pouvoirs administratifs qu'ils convoitaient confiés tour à tour à cette dernière, puis au Conseil du Trésor. Du point de vue des ministères, cette situation a donné lieu à la création d'un système démesurément centralisé et polarisé sur les mesures de contrôle négatives. Après la Seconde Guerre mondiale, même ceux qui possèdent une compréhension sommaire des principes

de la gestion conviendront que l'efficacité du système de gestion repose sur une répartition proportionnelle des pouvoirs et des responsabilités. Pour ce faire, il faut, à tout le moins, confier les pouvoirs de gestion du personnel aux gestionnaires.

La CSC a déjà connu plusieurs changements en raison du parcours qu'elle a effectué : d'abord un simple organisme d'examen en 1882, elle est devenue un organisme de recrutement en 1908, pour englober en 1918, dans le cadre de son mandat élargi, la gamme complète des services de dotation de toute la fonction publique. Durant la période de l'après-guerre, la CSC deviendra concrètement un organisme de gestion du personnel à part entière. À chacune des étapes de son évolution, la CSC doit faire face à de vives contestations, notamment sur le plan de ses pouvoirs, de ses responsabilités et de sa légitimité. Elle se verra toutefois confier de nouveaux pouvoirs durant cette période et continuera d'élargir son éventail de programmes et ses responsabilités générales, malgré des préoccupations selon lesquelles elle ne constitue pas l'organisme approprié pour exercer de telles fonctions du fait de son statut indépendant. À la fin des années 1950, la CSC cumulera les fonctions suivantes : recrutement, classification et formation, formulation de conseils à l'intention du gouvernement concernant les politiques de gestion du personnel, recherche et réglementation, examen des conditions offertes à l'extérieur de la fonction publique et de l'efficacité de celle-ci et, enfin, fonction d'appel en ce qui a trait aux examens et aux promotions.

L'accroissement de ces responsabilités s'accompagne de pressions contraires visant la délégation de ces nouveaux pouvoirs. En particulier, trois rapports convaincants déposés au cours de la période de l'après-guerre indiquent clairement que, de l'avis de nombreux observateurs avertis, la CSC a cumulé trop de fonctions exécutives pour un organe qui jouit d'une indépendance à l'égard du gouvernement. Il s'agit là de la critique principale que l'on adressera à la CSC jusqu'à ce que cette question soit réglée en 1967. Même si la CSC a été créée pour accroître l'efficacité de la fonction publique en mettant les fonctionnaires à l'abri de toute ingérence politique et en leur fournissant un cheminement de carrière stable, ce système devient, selon les détracteurs, le principal frein à

l'amélioration de la prestation des services. La question de l'indépendance de la CSC n'est donc plus au cœur de la réforme; en fait, elle est même devenue un obstacle à la poursuite de toute autre réforme. Par ailleurs, on considère que la protection conférée par la CSC nuit à l'efficacité de la gestion et l'on estime de plus en plus qu'il faudrait lui retirer ces pouvoirs, les décentraliser et les répartir autrement à des fins d'efficacité. La défense du mérite devient un combat solitaire au Canada, dans un contexte où de puissantes forces de décentralisation sont à l'œuvre.

LA COMMISSION GORDON (1946) : L'AMORCE D'UN NOUVEAU DÉBAT

C'est avec l'établissement de la Commission Gordon, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, que s'ouvre le débat sur l'orientation future de la CSC¹. L'enquête, qui mettra en lumière l'opinion des personnalités influentes d'Ottawa au sujet de l'orientation de la réforme, est dirigée par Walter Gordon, consultant en affaires entretenant des liens très étroits avec le Parti libéral. Compte tenu de cette appartenance, on aurait pu s'attendre à ce que l'enquête ne serve qu'à appuyer les préférences exprimées par Mackenzie King et les autres chefs libéraux sur le plan administratif. Avec le recul, on constate que Gordon nourrit alors de plus grandes ambitions en ce sens qu'il tente d'établir un nouveau fondement, plus solide, pour asseoir la fonction publique élargie de l'après-guerre, entreprise qui se soldera toutefois par un échec. Gordon entreprend cette tâche avec deux personnes partageant les mêmes vues, soit le major général Édouard de B. Panet, ancien cadre supérieur au Chemin de fer Canadien Pacifique, et Sir Horace Hamilton, ancien haut fonctionnaire de la fonction publique britannique.

Le rapport de la Commission Gordon débute par une énumération de certaines lacunes de la fonction publique qui sont attribuables à la Seconde Guerre mondiale, notamment l'absence d'hommes suffisamment qualifiés aux échelons supérieurs et intermédiaires, une définition imprécise des responsabilités relatives à la gestion générale et à la direction de la fonction publique, des lacunes dans le processus de mise en œuvre des changements essentiels dans une organisation de l'envergure de la fonction publique et des retards considérables dans

les nominations et les promotions, à tous les échelons de la fonction publique². Ces récriminations ne sont pas nouvelles; elles font partie de la désormais familière litanie au sujet des défaillances de la gestion du personnel au Canada.

Parmi les lacunes soulevées, celle qui aura la plus grande incidence sur l'avenir de la CSC est la confusion entre « les responsabilités relatives à la gestion générale et la direction du service » [*traduction*]. Cette remarque vise particulièrement les problèmes associés au partage des responsabilités entre la CSC et le Conseil du Trésor. Gordon, à l'instar de la plupart des commentateurs canadiens ayant proposé une réflexion sur la CSC, ne préconise pas la division des pouvoirs et n'approuve pas la position ambiguë de la CSC. Pour contrer cette tendance vers la division des pouvoirs, il faut s'éloigner du modèle de partage des responsabilités relatives à l'administration du personnel établi dans la *Loi du service civil* en 1918. Selon la Commission Gordon, « [l]e Conseil du Trésor possède l'autorité, sans la responsabilité immédiate, dans toutes les questions d'effectif et d'organisation. La Commission du service civil assume la responsabilité, sans posséder l'autorité³ ». Si l'on souhaite faire en sorte que les responsabilités soient proportionnelles aux pouvoirs, il faudra donc apporter des changements considérables. En fait, la « division des fonctions est la plus apparente faiblesse de la direction et du contrôle central du Service, et doit être éliminée⁴ ». Selon les principes de l'orthodoxie en gestion, qui sont de plus en plus répandus, il est impossible d'exercer des responsabilités sur le plan administratif dans un contexte où les pouvoirs et les responsabilités sont séparés.

La solution à ce problème consisterait à centraliser les fonctions relatives au personnel et aux finances en les confiant au Conseil du Trésor. Cet argument repose sur le constat selon lequel la CSC ne peut pas voir son statut renforcé, car elle n'exerce pas de contrôle financier définitif⁵. Il semble naturel par surcroît de conférer ce rôle au Conseil du Trésor, étant donné qu'il s'agit d'un organe responsable, chapeauté par un ministre qui rend des comptes au Parlement. Enfin, selon les nouvelles théories de gestion, il faut disposer d'un centre de contrôle exécutif pour assurer l'efficacité du régime de gestion. Toutefois, ce

« procédé exigera une attitude positive, plutôt que l'attitude négative jusqu'ici adoptée dans l'exercice du contrôle financier⁶ ». Le désir d'élaborer une nouvelle démarche de gestion positive et dynamique devient une nouvelle conception dont les tenants prônent également la modification du contexte de travail des fonctionnaires : ceux-ci devront désormais être encouragés à bien faire leur travail, plutôt que d'être simplement dissuadés de l'inverse.

La Commission Gordon vise réellement à tenir en bride la CSC et à l'amener à assumer à peu près exclusivement les fonctions d'un organisme de recrutement et de dotation. En effet, elle préconise le retrait des fonctions de la CSC en ce qui concerne le nombre de postes et la classification, de sorte que ces pouvoirs soient confiés à une nouvelle division du Conseil du Trésor, sous la responsabilité d'un directeur général occupant le rang d'un sous-ministre principal. Celui-ci deviendrait le directeur général de la fonction publique et devrait rendre des comptes au gouvernement, et donc au Parlement, par l'entremise du Conseil du Trésor. Ce nouvel organisme s'occuperait des mutations et de l'examen des candidats provenant de l'extérieur de la fonction publique qui postulent des postes de cadre, assurerait la présidence de la partie patronale du Conseil national mixte récemment établi et recommanderait des politiques relatives aux conditions de travail⁷. La Commission Gordon recommande également qu'un agent du personnel soit désigné dans chaque ministère pour assurer la responsabilité des questions touchant le personnel et pour fournir aide et conseils au sous-ministre. Les membres de la Commission Gordon estiment en outre que les sous-ministres devraient gérer les promotions dans les ministères et que les ministres et sous-ministres devraient être responsables de toutes les questions de discipline. Finalement, on recommande de revoir et de modifier le droit de priorité absolu accordé aux anciens combattants au profit d'un système de points, semblable à celui qui a fait ses preuves aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

Ces réformes semblent toutes raisonnables – c'est d'ailleurs pourquoi nombre d'entre elles seront adoptées –, mais la Commission Gordon mettra également en lumière une situation qui inquiétera plusieurs tenants de la réforme au fil des ans, soit le cumul grandissant de

fonctions exécutives, essentielles au fonctionnement du gouvernement, au sein d'un organisme indépendant comme la CSC. La Commission Gordon interprète cette dualité de la façon suivante :

Pour éviter la possibilité d'une ingérence politique, la Commission jouit d'un statut indépendant et n'est responsable que devant le Parlement. Mais si les pouvoirs de la Commission sont décisifs en matière de nominations et de promotions, ses responsabilités, en matière d'échelle de traitements, d'organisation des services et de nombre des postes à établir, sont restreintes à l'expression de recommandations qui ne prennent effet qu'après leur approbation par le Gouverneur en conseil. En pratique, cela signifie : après approbation par le Conseil du Trésor⁸.

Il est donc possible de diviser les activités de la CSC en deux catégories : d'une part, les activités relatives à sa responsabilité principale en matière de recrutement et de dotation, domaines dans lesquels elle détient une autorité exclusive et, d'autre part, les activités pour lesquelles son rôle se limite à formuler des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor. La Commission Gordon préconise le transfert au Conseil du Trésor de toutes les fonctions de la CSC qui ne sont assorties d'aucun pouvoir, comme la structure des ministères ou les échelles de rémunération. La Commission Gordon fait remarquer que « [l]e transfert des [*sic*] ces fonctions au Conseil du Trésor mettrait la Commission du service civil en mesure de se concentrer sur la tâche première et très importante du recrutement, tâche dans laquelle de grands progrès sont nécessaires⁹ ».

Par conséquent, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, on recommence à entendre le sempiternel refrain : les fonctions de la CSC devraient se limiter à celles d'un organisme de recrutement. La Commission Gordon fait également remarquer que le recrutement doit s'effectuer à tous les échelons de la fonction publique. À l'instar d'autres détracteurs, la Commission Gordon ne souscrit pas à la conception selon laquelle « le messenger qui entre dans le Service civil canadien possède, pour ainsi dire, un bâton de sous-ministre dans sa giberne¹⁰ ». Bien que la CSC puisse favoriser davantage la formation et le perfectionnement, en

fin de compte, elle doit également réussir à attirer les meilleurs éléments des universités de même que des candidats de l'extérieur et leur offrir une formation afin qu'ils deviennent les leaders de la fonction publique. Dans le même ordre d'idées, la Commission Gordon reproche à la CSC de ne pas recruter assez de Canadiens français, situation ayant « pour cause principale le système actuel de classification et de recrutement de personnel¹¹ ».

Bon nombre de ces recommandations et critiques portent sur la structure créée en 1908, laquelle avait volontairement été conçue pour réduire la mainmise du Parlement et du Cabinet sur les décisions en matière de recrutement et de dotation. De fait, il ressort de cette situation que l'objectif de Gordon et des autres détracteurs est de mettre un terme au statut paradoxal de la CSC à titre d'organisme tant législatif qu'exécutif, pour en faire un organisme de recrutement possédant des pouvoirs limités. On reconnaît toutefois que les succès qu'a pu remporter la CSC sont attribuables en grande partie à cette dichotomie. Comme le fait remarquer J. E. Hodgetts, plutôt que de se présenter comme un inconvénient, le partage des responsabilités a rendu possible la création d'un système qui semble bien fonctionner pour toutes les parties visées :

Le Conseil du Trésor, croyant que la réputation de la CSC comme organisme autonome était ouvertement mise en doute, confiait à la CSC les travaux courants et la regardait comme un organisme qui justifiait sa propre puissance. Les associations de fonctionnaires, croyant à la valeur de la réputation de la CSC en tant qu'organisme autonome qui leur semblait, du reste, être un rempart contre le favoritisme, la soutenaient comme on soutient un porte-parole. Les sous-ministres, se figurant que la CSC jouissait de quelque autonomie vis-à-vis du Conseil, mais croyant l'organisme inefficace, en souhaitaient le maintien comme moyen de parer les coups du Conseil, dont ils craignaient la trop grande puissance. Enfin, le gouvernement lui-même surveillait attentivement les gardiens, en s'assurant que les deux organismes de contrôle restent en concurrence, au lieu d'en laisser un assumer tout le pouvoir¹².

Depuis la création de la CSC, on assiste à l'apparition de conflits entre les divers groupes, attribuables à leurs intérêts divergents. Cette situation complexe amène la CSC à se retrouver au cœur d'un système de plus en plus axé sur le pluralisme administratif qui vise à assurer l'équilibre des pouvoirs sur le plan exécutif. La CSC, qui mise sur son statut ambigu dans le régime de gouvernement responsable, réussit à survivre en conciliant ses diverses responsabilités. À la fin des années 1940 et durant la majeure partie des années 1950, la CSC réussit à collaborer avec le Conseil du Trésor pour moderniser les politiques relatives au personnel. La CSC est toutefois consciente des critiques qui lui sont adressées et « cherche à redorer son image auprès des clients ministériels en adoptant une démarche plus positive à l'égard du recrutement et des autres services, commençant discrètement à confier certaines de ses fonctions à des ministères, notamment en ce qui a trait aux promotions¹³ » [*traduction*].

La CSC continue d'élaborer de nouvelles méthodes de recrutement, mais elle doit toujours se battre pour défendre le système de classification, qui est devenu synonyme du système axé sur le mérite. Même si l'on a apporté des modifications pour éliminer la classification dans les domaines professionnel, scientifique et technique, la CSC a du mal à attirer de nouveaux candidats dans de nombreux secteurs en raison du faible taux de chômage et de la complexité de ses méthodes de nomination. Il y a toujours eu un débat entre ceux qui préconisent que le recrutement au sein de la fonction publique doit être axé sur la sélection des personnes qui deviendront des fonctionnaires de carrière et ceux qui estiment que les employés devraient être embauchés pour occuper un poste en particulier. Cette volonté de recruter des personnes possédant des compétences générales n'est pas nouvelle : elle a déjà été exprimée par la Commission royale Beatty en 1930 puis par la Commission Gordon en 1946. Durant la période de l'après-guerre, on craint de la même façon que les préférences accordées aux anciens combattants ainsi qu'aux personnes résidant dans un lieu géographique précis et les autres droits de priorité nuisent à l'efficacité du mérite et en diminuent la portée, rendant ainsi la fonction publique moins attrayante aux yeux des Canadiens les plus talentueux.

Les pressions exercées en vue de l'établissement d'une fonction publique efficace qui soit en mesure de répondre aux exigences sur le plan exécutif, tout en étant indépendante et représentative de la population canadienne, demeureront au cœur des préoccupations de la CSC durant la période de croissance qui suivra la Seconde Guerre mondiale. Or, les priorités commenceront à changer durant le court règne d'Arnold D. P. Heeney à titre de président de la CSC. De fait, son mandat donnera lieu à la parution d'un rapport influent qui sera à l'origine de l'adoption d'une nouvelle *Loi du service civil* en 1961 et d'une évolution vers l'atteinte d'un nouvel équilibre des pouvoirs dans la gestion du personnel au Canada.

LA COMMISSION HEENEY (1959) : UN PRÉLUDE À L'ATTEINTE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE

Arnold D. P. Heeney est l'un des « mandarins » les plus connus et les plus influents de l'époque, et il a la réputation d'être en faveur de la réforme. Conscient de ces qualités, le premier ministre Louis St-Laurent incite Heeney à accepter la présidence de la CSC en lui offrant la possibilité de procéder à un examen complet de la *Loi du service civil*. Le nouveau gouvernement conservateur autorise Heeney à poursuivre cette tâche, même s'il envisage de mener sa propre enquête sur la fonction publique. Conformément au mandat *bipartite* qui lui est confié, Heeney examine la *Loi du service civil* ainsi que le rôle de la Commission du service civil, efforts qui aboutiront en 1961 à l'adoption de la deuxième *Loi du service civil* au Canada.

Heeney croit que les exigences croissantes à l'égard du gouvernement modifieront la nature de la fonction publique. Au moment de la création de la CSC en 1908, il était possible de classer pratiquement tous les fonctionnaires dans la catégorie des commis, mais à la fin des années 1950, ce n'est plus le cas. En effet, la CSC s'efforce de répondre aux nombreuses exigences du recrutement. « Aujourd'hui, le fonctionnaire public peut être un investigateur scientifique, un médecin, un météorologiste, un cinéaste, un préposé d'aéroport, un sylviculteur, un éclusier; en d'autres termes, le fonctionnaire de l'État peut être affecté à

une multitude d'emplois embrassant presque tous les domaines et toutes les compétences¹⁴ ». Grâce à l'augmentation de la portée et de la variété des spécialisations, conjuguée à l'accroissement des secteurs d'activités gouvernementales, les fonctionnaires sont appelés à jouer un rôle pivot dans l'élaboration et l'administration des politiques publiques.

Compte tenu de la transformation de la fonction publique, Heeney, aussi convaincu soit-il que la CSC devrait recruter des candidats possédant des compétences « supérieures », est prêt à admettre que « l'on peut en apprendre beaucoup d'un spécialiste¹⁵ » [*traduction*]. Au fond, Heeney est un progressiste qui ne se satisfait pas des traditions; c'est pourquoi il cherche à innover et à améliorer la qualité de la fonction publique. Non seulement souhaite-t-il libérer la bureaucratie du favoritisme et de la mauvaise administration, mais il veut aussi qu'elle acquière une plus grande indépendance, qu'elle devienne plus efficace et qu'elle puisse s'autogérer. Il encourage les mesures visant l'amélioration de la fonction publique à long terme¹⁶, mesures qui sont liées à « l'importance et à l'influence grandissantes des hauts fonctionnaires¹⁷ » [*traduction*]. La seule tradition que Heeney souhaite conserver est celle, issue du modèle britannique, qui prône la réforme bureaucratique et l'amélioration constante.

L'objectif de Heeney est alors de trouver des façons d'aller au-delà du rôle de la CSC axé principalement sur la défense, rôle qui, à son avis, nuit à la bonne gouvernance. Heeney sait que le recrutement au mérite ne suffit pas à garantir une fonction publique efficace et qu'il faut étoffer ce principe; il le complètera par une philosophie de gestion qui s'appliquera à la fonction publique en entier, en particulier aux échelons supérieurs. Bien qu'il considère le maintien du système axé sur le mérite comme sa tâche principale à titre de président de la CSC, Heeney souhaite également « plus de rapidité, de flexibilité et de simplicité » sur le plan de l'administration, un leadership permettant d'élaborer des techniques administratives efficaces et novatrices, un partage clair des pouvoirs et des responsabilités et un accroissement des pouvoirs de gestion accordés aux ministères. Selon lui, il est essentiel de disposer de principes solides de gestion pour que les fonctionnaires soient « capables d'assumer des responsabilités en vue d'assurer le bon fonctionnement de

la gestion en un temps où l'administration de la chose publique devient de plus en plus complexe¹⁸ ».

L'adoption d'une philosophie en matière de gestion sera contrebalancée par « l'élucidation et la conservation des droits et des devoirs des fonctionnaires dans une mesure qui soit conforme à la bonne administration [et par] une plus grande participation des employés aux procédés tendant à la détermination de leurs conditions de travail¹⁹ ». À l'époque, les fonctionnaires ne possèdent que deux avantages : les congés fériés et la pension de retraite. Les avantages sociaux des fonctionnaires, à l'instar des avantages accordés à tous les citoyens, suscitent un intérêt considérable au pays et gagneront bientôt en importance dans la pratique de l'administration publique²⁰. Heeney est d'avis que l'avenir de la CSC réside dans sa capacité d'acquérir de solides compétences en gestion aux échelons supérieurs et dans la reconnaissance des droits des employés aux autres échelons de la fonction publique. Or, la révolution qui déferlera bientôt sur la fonction publique dans le domaine de la gestion se heurtera toujours à la situation quelque peu ambiguë de la CSC, et l'organe exécutif continuera d'attribuer davantage de fonctions au Conseil du Trésor, et plus tard au Bureau du Conseil privé.

Une fois de plus, la clé pour l'amélioration de la gestion au sein de la fonction publique et des relations avec les employés réside dans la définition claire des pouvoirs et des responsabilités. À cet égard, Heeney est prêt à reconnaître ce que la plupart des détracteurs de la CSC ont toujours refusé d'admettre : la CSC a essentiellement été créée pour faire partie d'un système de freins et de contrepoids. Comme le fait remarquer Heeney : « Cette distribution "éparse" de pouvoirs et de responsabilités était destinée à faire partie d'un système de freins et de contrepoids, et il n'est donc pas surprenant qu'elle en présente les lacunes inhérentes²¹ » [*traduction*]. Heeney sait pertinemment que la création de ce système a été approuvée par la Chambre des communes, mais il n'adhère pas à cette décision. De fait, il semble que, dès lors qu'on examine le système administratif canadien, on constate qu'il faudrait *remanier* la distribution des pouvoirs et des responsabilités en la centralisant auprès d'un seul organe exécutif, chapeauté par un ministre responsable. Pourtant, le partage des pouvoirs et le compromis

constructif intervenu entre le Parlement et l'organe exécutif en ce qui a trait à la gestion des politiques relatives au personnel au Canada ont tous deux contribué à façonner la fonction publique, notamment en lui permettant de fonctionner selon des principes qui vont au-delà de la simple efficacité en gestion.

Heeney, qui fait preuve de réalisme, reconnaît que les impératifs de la gestion modifieront la situation et entraîneront un dilemme pour la CSC : « L'objectif principal consiste à résoudre, dans la mesure du possible, le conflit qui existe entre, d'une part, la liberté et la souplesse dont doit jouir l'administrateur pour accomplir son travail et, d'autre part, le contrôle que doivent conserver le Parlement et l'organe exécutif afin d'assumer leurs responsabilités envers la population²² » [traduction]. Heeney fait également remarquer, avec une pointe de déception, que le législateur à l'origine de l'ancienne *Loi du service civil* de 1918 « ne visait pas à favoriser l'initiative sur le plan exécutif, mais bien à la restreindre; ses priorités concernaient davantage l'intégrité et la continuité sur le plan administratif que l'efficacité et le partage des responsabilités²³ » [traduction]. Selon Heeney, la difficulté principale que doit surmonter la CSC consiste à concilier les impératifs de l'efficacité sur le plan exécutif et les exigences de la responsabilité démocratique²⁴. Les pressions visant l'efficacité en gestion et l'opportunité sur le plan exécutif prennent le pas sur les valeurs plus traditionnelles que sont l'égalité des chances et le statut constitutionnel de la fonction publique.

De l'avis de ceux qui sont en faveur d'une nouvelle orientation sur le plan de la gestion, il n'existe qu'une solution qui puisse permettre d'éliminer cette tension grandissante : il faudrait accorder plus de pouvoirs « aux administrateurs généraux, pouvoirs qui ne seraient assujettis qu'à certaines mesures de contrôle centralisées *a posteriori*²⁵ » [traduction]. Cette solution implique un long processus visant à augmenter l'autonomie de gestion des ministères et à établir des mesures de contrôle *a posteriori* qui seraient exercées par la CSC. La Commission Heeney formule cinquante recommandations allant dans ce sens, dont la plupart portent sur des sujets classiques relatifs à la réforme de la fonction publique et au rôle de la CSC, notamment sur la structure de la fonction publique, la classification des postes,

la rémunération, le recrutement, la sélection, les nominations et les promotions, les mutations, la discipline, l'horaire de travail et le droit de priorité accordé aux anciens combattants. Enfin, ces recommandations portent également sur deux thèmes relativement nouveaux, soit les relations de travail et les qualifications linguistiques. Dans la plupart de ses recommandations, la Commission Heeney fait montre à la fois d'une très grande orthodoxie sur le plan administratif et d'une ouverture à l'influence des courants intellectuels de l'époque.

Heeney souhaite conserver le principe du mérite aux fins du recrutement, mais il espère le rendre plus souple. Il souhaite en outre que la *Loi* soit appliquée de façon plus efficace et plus rapide, tout en assurant le respect continu du principe fondamental du mérite. Vers la fin des années 1950, il devient nécessaire de protéger le mérite, non pas parce que l'on craint que les partis politiques tentent de revenir à l'ancien système axé sur le favoritisme, mais bien parce qu'il est essentiel de disposer d'une structure solide permettant aux employés d'être assurés d'une certaine progression et de pouvoir faire carrière s'ils se comportent de façon appropriée. Le mérite est donc nécessaire car, outre le fait qu'il permet de faire échec au favoritisme politique, il témoigne d'une volonté de protéger les normes du comportement bureaucratique, assurant ainsi la loyauté et l'efficacité des fonctionnaires.

Heeney estime que le principe traditionnel du concours public aux fins de la détermination du mérite n'est plus pertinent en raison de la croissance économique rapide et de la multiplicité des compétences techniques requises dans l'administration publique. L'ampleur des compétences exigées à la fonction publique est maintenant telle que, dans la plupart des cas, les circonstances font en sorte que les personnes qualifiées sont nommées. Il faut également tenir compte des exigences sur le plan administratif et faire preuve de sens commun pour veiller à ce que le recrutement, la sélection et les promotions se déroulent de façon efficace et dans l'esprit du système axé sur le mérite. Certaines fonctions, autrefois considérées comme les fonctions principales de la CSC, peuvent être transférées aux ministères, dans un contexte où la CSC conserverait les pouvoirs de contrôle *a posteriori* ainsi qu'une compétence en matière d'appel. « La Commission est appelée à exercer

essentiellement des fonctions de conseil et de vérification, tandis qu'on accordera une importance renouvelée à la responsabilité principale des sous-ministres en ce qui a trait à l'efficacité de leur ministère²⁶ » [*traduction*]. La délégation des pouvoirs de gestion du personnel aux ministères est une idée qui arrive réellement à point et qui s'accompagne d'une grande volonté de limiter le rôle de la CSC à celui d'un organisme de vérification et d'appel.

Malgré sa volonté de déléguer les pouvoirs, la Commission Heeney accepte le fait que la CSC doit être appelée à participer au processus de classification des postes car « un plan de classification équitable et régi par une entité centrale est une composante essentielle d'un système de mérite solide²⁷ » [*traduction*]. On estime en outre que la CSC, du fait de son autonomie, devrait prendre part aux décisions relatives à la rémunération et devenir un arbitre indépendant dans le cadre des conflits salariaux²⁸. L'aspect le plus important de la recommandation portant sur la détermination des traitements réside dans la reconnaissance du fait que les employés devraient participer « à la régie du système qui détermine leur traitement et leurs conditions de travail²⁹ ». Heeney ne va pas jusqu'à suggérer « l'application simple et sans réserve des normes qui régissent les négociations collectives³⁰ ». Toutefois, il est intéressant de souligner que, quelque dix ans plus tard, cette méthode s'officialisera pour devenir le modèle de détermination des traitements dans le secteur public. D'ailleurs, ce sera Heeney lui-même, à titre de président du Comité chargé de préparer la négociation collective dans la fonction publique, qui le recommandera. Il répondra ainsi aux pressions politiques provenant de nombreux groupes et récoltera l'appui unanime de tous les partis politiques.

Le rapport Heeney sera à l'origine de nombreux changements qui se produiront au sein de la fonction publique au cours des dix années suivantes. Il influencera notamment la rédaction de la nouvelle *Loi du service civil* de 1961, qui englobera bon nombre de ses recommandations. Comme le fait remarquer Heeney dans ses mémoires, « même si les gouvernements n'ont pas donné suite à toutes nos recommandations, notamment à celles qui touchaient la détermination des traitements, le rapport a tout de même servi de fondement à de nombreuses réformes,

sinon à la plupart, effectuées dans l'administration du service civil à l'ère de Diefenbaker et de Pearson³¹ » [*traduction*]. Ces réformes sont axées sur la délégation des pouvoirs aux ministères opérationnels, lesquels doivent ensuite en user pour augmenter leur efficacité opérationnelle.

L'orientation future de la réforme devient apparente après l'adoption de la nouvelle *Loi du service civil* en 1961. Sous le régime de la nouvelle *Loi*, on observe les changements suivants : la rémunération des fonctionnaires devient une question de droit, la consultation des associations de fonctionnaires sur les questions de rémunération et des conditions d'emploi devient obligatoire au sens de la loi, on établit des exigences vagues relatives au bilinguisme, on élargit les concours pour l'avancement, on favorise les mutations interministérielles, on augmente le nombre des motifs d'appel pour les fonctionnaires et on limite à un rôle de conseil le pouvoir que la CSC peut exercer sur la structure des ministères³². Il n'est donc pas surprenant que l'on en vienne à qualifier cette *Loi* de « grande charte du greffier³³ » [*traduction*]. Les années 1960 marquent également le commencement d'une discussion sérieuse sur le droit de grève et sur le droit des fonctionnaires de se livrer à d'autres types d'activités politiques³⁴.

À la fin des années 1950, il devient évident que la création d'une fonction publique efficace et responsable demande plus que l'établissement d'une élite autoperpétuée et distante; en effet, il faut adopter des principes de gestion moderne³⁵. Ruth Addison, commissaire de la CSC, fait remarquer ce qui suit : « L'adoption d'une démarche défensive pour l'application du système axé sur le mérite est maintenant chose du passé; il est temps de progresser dans le domaine de l'administration publique de façon constructive³⁶ » [*traduction*]. Comme nous le verrons plus loin, ces changements passent par l'utilisation de techniques modernes de gestion, la reconnaissance des droits des employés, l'autonomie organisationnelle et l'augmentation de la délégation des pouvoirs, de même que par l'embauche de fonctionnaires professionnels provenant d'horizons divers. La CSC s'engage donc résolument dans la voie de la délégation de ses pouvoirs après l'adoption de la *Loi* de 1961. En 1963, la Commission délègue aux sous-ministres toutes les responsabilités relatives aux promotions et aux mutations à tous les échelons, y compris

aux échelons supérieurs. En conséquence, bien que les normes soient établies par la CSC, les ministères sont maintenant en mesure de mener eux-mêmes les concours qui s'adressent uniquement à leurs employés sans rendre compte de leur décision à la CSC.

LA COMMISSION GLASSCO (1962) : LA COMMISSION DU SERVICE CIVIL À TITRE D'ORGANISME DE VÉRIFICATION

En 1960, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, connue sous l'appellation de Commission Glassco, est établie par le premier ministre John Diefenbaker qui, à l'instar d'autres conservateurs influents, réclamait une enquête approfondie de la fonction publique bien avant l'élection de 1957³⁷. Conçue sur le modèle de la deuxième Commission Hoover aux États-Unis, la Commission Glassco s'avérera l'une des plus importantes en ce qui a trait au rôle de la fonction publique dans l'histoire du Canada³⁸. Les travaux de cette Commission aboutissent à un résultat que de nombreux tenants de la réforme de la fonction publique réclamaient depuis l'établissement de la CSC en 1908, soit une centralisation accrue du pouvoir administratif relatif au personnel au sein du Conseil du Trésor, une réduction de l'influence de la CSC, une séparation intellectuelle du travail entre les gestionnaires et les non-gestionnaires et un système décentralisé de gestion financière et de gestion du personnel nettement axé sur les ministères et les organismes opérationnels; bref, le leadership exécutif confié à la haute direction de la fonction publique se trouve renforcé et s'accompagne d'une fonction de surveillance assurée par un nouvel organisme central puissant.

Les membres de la Commission Glassco reconnaissent que, pour améliorer la gestion, il faut d'abord examiner l'ancien conflit qui oppose les impératifs de l'efficacité au sein de la fonction publique à la nécessité d'un contrôle politique. Ce conflit, qui remonte à la création de la CSC elle-même, est à l'origine de nombreuses recommandations de la Commission Glassco, qui préconise simultanément la décentralisation et la centralisation, le transfert des pouvoirs et le contrôle central, ainsi que la liberté des gestionnaires accompagnée de lignes directrices émises par

les organismes centraux. Toutefois, comme le feront souvent remarquer ses détracteurs, la Commission Glassco favorise clairement l'élégance de la gestion par rapport au fouillis de la politique démocratique³⁹. À titre d'agent chargé d'assurer le respect des principes démocratiques en ce qui a trait au recrutement dans la fonction publique, la CSC ne s'est pas attiré la faveur de cette Commission.

Les membres de la Commission Glassco sont conscients que, pour de nombreux Canadiens, en particulier les membres des groupes de minorités visibles, les défenseurs des libertés civiles et les parlementaires, le principe selon lequel une saine gestion est le propre d'un bon gouvernement est inacceptable. Par conséquent, il est généralement reconnu que l'appareil gouvernemental doit « [répondre] aux vœux et aux besoins du peuple canadien⁴⁰ ». En outre, les membres de la Commission Glassco reconnaissent qu'« [à] cause de l'influence généralement reconnue dont jouit la fonction publique à Ottawa, c'est dans la mesure même où celle-ci sera représentative de la population desservie qu'on aura confiance en elle partout au pays⁴¹ ». Malgré tout, les membres de la Commission Glassco ne sont pas disposés à envisager la prise de mesures telles que la mise en place de quotas pour les groupes désavantagés. Ils souhaitent simplement trouver des « moyens positifs de tirer de toutes les parties du Canada le meilleur des ressources humaines⁴² ».

Bien que les changements dans la dynamique politique, comme le nationalisme grandissant au Québec, aient pu compliquer la tâche de la Commission Glassco en vue de la modernisation de la fonction publique sur le plan de la gestion, nombreux sont ceux, à Ottawa, y compris les commissaires, qui estiment que la fonction publique doit impérativement faire l'objet d'une modernisation. En effet, celle-ci est devenue essentielle en raison des erreurs commises dans le cadre des réformes précédentes, dont la plupart accordaient une trop grande place au concept traditionnel du contrôle négatif favorisé par une démarche hiérarchique souvent utilisée à l'appui du rôle de la CSC dans la classification des postes. Tous les problèmes portent sur la *multiplication des mesures de contrôle* imposées à la fonction publique par la CSC. Même si ces mesures sont imposées avec les meilleures intentions

qui soient, notamment la promotion et la protection du mérite, elles sont désormais considérées comme de sérieuses entraves à la capacité administrative de la fonction publique, car elles diminueraient le sens des responsabilités de la fonction publique plutôt que de le renforcer⁴³. Selon Glassco, la seule raison pour laquelle la fonction publique a su se préserver de l'effet désastreux des contrôles excessifs réside dans sa capacité d'avoir su créer une élite administrative très compétente au cours des vingt dernières années⁴⁴. Toutefois, bien que la création d'une élite ait pu permettre de surmonter de nombreux obstacles d'ordre administratif, en définitive, elle n'a pas suffi à éliminer le « fardeau du contrôle », comme d'aucuns l'ont fait remarquer. Ce pas ne sera franchi que grâce à des techniques de gestion modernes conçues pour donner davantage de liberté aux gestionnaires.

Le recours de plus en plus fréquent à des organismes autres que des ministères constitue une autre conséquence associée au fardeau du contrôle imposé par la CSC. Le « recours fréquent à des offices, commissions ou sociétés semi-autonomes démontre clairement que le régime actuel est onéreux, déroutant et improductif⁴⁵ ». Toutefois, il faut retenir de l'expérience des sociétés d'État qu'un contrôle méticuleux et une supervision générale ne sont pas nécessaires pour assurer l'intégrité et l'efficacité des opérations gouvernementales, pas plus qu'ils ne sont pour garantir la conformité avec les politiques publiques, la responsabilité démocratique ou le recrutement et la promotion selon le mérite. Pour les membres de la Commission Glassco, l'existence même d'un si grand nombre d'organismes autonomes et de sociétés d'État démontre que les concepts de gestion élaborés dans le secteur privé pourraient permettre l'établissement d'une administration publique responsable qui respecte le mérite⁴⁶. Les ministères devraient ainsi jouir d'une plus grande liberté qui leur permettrait de remplir leur mission et, si l'exemple des sociétés d'État est crédible, il ne faut pas craindre que le transfert des pouvoirs aux spécialistes ou aux gestionnaires de la haute direction de la fonction publique mette en péril la démocratie canadienne.

Bien que la CSC soit à l'origine de certaines des mesures de contrôle négatives, les commissaires ne peuvent pas nier que le Conseil du Trésor a une part de responsabilité encore plus importante. De par

sa soif de contrôle, celui-ci est arrivé à brouiller les responsabilités entre les ministères, les organismes centraux et le Cabinet, ce qui entraîne beaucoup de frustration chez les hauts fonctionnaires des ministères et les pousse « à ne pas accepter la pleine responsabilité de leurs projets et [...] à considérer qu'ils partagent cette responsabilité avec le personnel du Conseil⁴⁷ ». Cette situation permet aux hauts fonctionnaires de se dégager de toute responsabilité en affirmant qu'ils partagent leurs pouvoirs avec les organismes centraux de contrôle, en particulier le Conseil du Trésor. Les mesures de contrôle visant à établir un système de surveillance démocratique produisent donc précisément l'effet contraire⁴⁸. Les membres de la Commission Glassco en viennent donc à lancer un ultimatum : soit on accepte les principes de gestion, en particulier la nécessité d'augmenter les pouvoirs administratifs, soit on accepte de perpétuer l'inefficacité d'un système de surveillance exagérément centralisé dans un contexte où la CSC et le Conseil du Trésor porteront tout le blâme de la situation.

Il est très surprenant de constater à quel point le dilemme entre la liberté et le contrôle est considéré comme le problème principal avec lequel la fonction publique moderne est aux prises. La solution qui est toujours proposée pour le résoudre est une plus grande liberté par rapport aux mesures de contrôle de la CSC. Glassco, tout comme ceux qui l'ont précédé, tente de régler ces problèmes en donnant une plus grande autonomie aux gestionnaires ministériels, accompagnée de restrictions sur le plan démocratique et bureaucratique, grâce à la restructuration du Conseil du Trésor, qui disposerait de pouvoirs supplémentaires conférés par la loi et de son propre ministre. Essentiellement, la Commission Glassco se fonde sur les idées qui circulent depuis un bon moment déjà, soit au moins depuis la Commission Gordon de 1946, et qui font désormais partie intégrante de l'orthodoxie dominante en matière de gestion.

La tentative de la Commission Glassco de mettre ainsi fin au dilemme qui oppose la liberté et le contrôle découle d'une croyance selon laquelle les bureaucrates, en collaborant dans un milieu propice à la gestion et axé sur les objectifs, peuvent accéder à une nouvelle forme de responsabilité administrative. Cette conclusion se dégage du plan

général de gestion de la Commission, dans lequel est décrite une version administrative du système de freins et de contrepoids comportant une structure de fonctions réparties de façon équilibrée entre les ministères, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé, le tout s'accompagnant d'une réduction substantielle du rôle de la CSC. De plus, la Commission souhaite renforcer le rôle du vérificateur général, mais elle souhaite également rationaliser la structure de la CSC pour en faire un organisme de vérification⁴⁹. La Commission Glassco marque le début d'une série de propositions de réforme visant la réduction du rôle de la CSC à une capacité de recrutement et de vérification assortie d'un transfert de pouvoirs aux gestionnaires hiérarchiques. Bien entendu, les membres de la Commission Glassco reconnaissent que les divers organismes exercent un effet modérateur sur les ambitions et les capacités des ministères. Ils espèrent néanmoins que, étant donné que les organismes centraux servent des intérêts plus vastes et emploient des agents qui connaissent bien les besoins de l'administration ministérielle, les ministères accueilleront favorablement les conseils que ceux-ci formuleront lorsque surviendront des problèmes nouveaux et inattendus⁵⁰. À l'époque, les commissaires ne prévoient pas la rivalité bureaucratique parfois intense qui apparaîtra entre ces divers organismes au cours des prochaines décennies. Ils envisagent plutôt un système harmonieux de gestion, fondé sur l'établissement d'objectifs rationnels et de programmes de collaboration ainsi que sur la gestion décentralisée axée sur les budgets.

La Commission Glassco est évidemment reconnue pour son slogan « laissez la gestion aux gestionnaires » [*traduction*]. Celle-ci reconnaît également qu'il n'est pas cohérent de déléguer des responsabilités pour demander ensuite un compte rendu détaillé de la façon dont celles-ci ont été exercées. Son point de vue très clair à cet égard repose sur les changements que la progression de l'État-providence entraîne sur la fonction publique en général. La croissance rapide de la taille du gouvernement entraîne un changement dans la conception même de la fonction publique; celle-ci, autrefois considérée comme une simple courroie de transmission neutre, devient désormais un organe chargé d'établir ses propres normes de rendement objectives, de créer des plans

à long terme, de prendre des décisions et d'assumer la responsabilité de certaines normes en matière de finances et de comportement social.

Pour la Commission Glassco, la responsabilisation de la fonction publique passe principalement par l'adoption d'une philosophie de gestion dynamique qui la rend de plus en plus autonome par rapport aux organismes exécutifs. La Commission reconnaît aussi l'importance d'autres valeurs dans l'accroissement de la responsabilité de la fonction publique, comme la représentativité de la bureaucratie. Elle considère, par exemple, qu'il est nécessaire de recruter plus de Canadiens français afin que « [le Canada français] puisse nourrir à son endroit de bons sentiments⁵¹ ». Mais, la Commission exprime également des réserves quant à l'ajout de ministères et se montre favorable à l'établissement de structures organisationnelles indépendantes. En somme, elle admet l'existence d'autres valeurs politiques, mais elle souhaite les moduler à une nouvelle démarche technocratique axée sur la gestion au sein de la fonction publique du Canada, au nom de la nécessité impérieuse d'améliorer la gestion.

La Commission Glassco prône une gestion sans entrave, qui s'inscrit dans une tendance visant l'accroissement de l'autonomie des administrations ministérielles. Ce mouvement gagnera du terrain peu après la publication du rapport de la Commission Glassco, époque où un nouveau régime législatif est établi et où la *Loi du service civil* est remplacée par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Celle-ci confère davantage de droits aux employés et à la direction, et elle fait état de la reconnaissance accrue des droits, particulièrement ceux des groupes minoritaires, dans la culture politique canadienne, reconnaissance qui mène à des initiatives visant la création d'une bureaucratie plus représentative. C'est à la fin des années 1960 que ces initiatives voient officiellement le jour, notamment la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, laquelle prône avec passion et conviction l'équilibre linguistique au sein de la fonction publique. Ces revendications sur le plan linguistique seront suivies par d'autres qui s'imposaient depuis longtemps, formulées par les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. Ainsi, alors qu'elle tente de centrer la fonction publique sur la gestion, la CSC est également

appelée à jouer un rôle officiel pour contribuer à asseoir la légitimité démocratique de la fonction publique, non seulement en regard des impératifs de l'efficacité et des principes constitutionnels de la neutralité, mais aussi, de plus en plus, en regard de sa capacité à représenter la population canadienne.

CONCLUSION : LE FONCTIONNAIRE À TITRE DE GESTIONNAIRE DU SECTEUR PUBLIC

La CSC a toujours joué un rôle prépondérant dans l'établissement d'une fonction publique dotée de façon efficace, protégée de toute ingérence politique indue et représentative de l'ensemble des valeurs sociales, régionales et culturelles. Voilà une des raisons pour laquelle la fonction publique façonnée par les initiatives de la CSC est en mesure de contribuer à ce que les gouvernements successifs agissent dans les limites du cadre constitutionnel. La fonction publique jouit donc, bien qu'elle soit assujettie à certaines contraintes, de l'indépendance requise pour contribuer à l'atteinte d'un équilibre entre la nécessité de prendre des mesures efficaces dans laquelle se trouve l'organe exécutif et la volonté du Parlement d'en garantir la constitutionnalité. Cette conception de la fonction publique sera mise en doute et, après la Seconde Guerre mondiale, des pressions seront exercées en vue de l'adoption d'une démarche davantage axée sur la gestion permettant à la fonction publique d'assurer un leadership accru sur le plan exécutif dans un environnement de plus en plus orienté vers les résultats. Il en découle que tous les efforts déployés par la Chambre des communes et le pouvoir exécutif pour garantir l'indépendance de la CSC, et donc de la fonction publique, seront inévitablement réorientés au profit du pouvoir exécutif. Le système de freins et de contrepoids qui s'était imposé, dans le cadre duquel une CSC indépendante jouait un rôle essentiel pour faire en sorte que les politiciens comprennent et respectent la limite entre l'aspect politique et l'aspect bureaucratique, commence ainsi à s'éroder.

Les pressions visant l'établissement d'un modèle de gestion plus efficace ne sont pas nouvelles, mais le style de gestion moderne qui est

au cœur des débats sur la réforme de la fonction publique amènera les fonctionnaires à jouer un rôle plus fonctionnel. On ne se soucie alors guère d'atteindre un juste équilibre entre le volet législatif et l'exécutif, équilibre autrefois représenté par la CSC. Celle-ci est désormais considérée comme un obstacle à la réalisation de la logique implacable de la gestion efficace. La prépondérance de la gestion signifiera la lente érosion de la seule caractéristique découlant de la puissance de la CSC, caractéristique qui est d'ailleurs toujours fortement prisée dans les États bien gouvernés, soit l'indépendance de la fonction publique. Il est presque certain que les pressions exercées en faveur d'une importance accrue accordée à la gestion mineront l'indépendance professionnelle pour transformer la fonction publique en une organisation davantage axée sur les résultats, où le rendement, et non l'intégrité, sera la valeur dominante.

Dans un contexte où la gestion gagne en importance, des changements sont apportés à l'application des politiques sur le personnel au Canada, dans une mesure telle que la notion du mérite se trouve poussée à l'extrême. Tel qu'il a été précisé dans les deux premiers chapitres, le mérite a toujours été plus qu'un synonyme de concours publics. Désormais, il englobera aussi les notions de justice et de méthode dans les processus, notamment en ce qui a trait aux traitements, aux récompenses, aux promotions et à la discipline, outre les exclusions positives et négatives fondées sur la région, la langue, le sexe et le statut d'ancien combattant. Vers les années 1960 et 1970, le mérite commence officiellement à englober les compétences linguistiques, le sexe et d'autres caractéristiques d'ordre sociologique. La notion du mérite engendrera un éventail de nouvelles procédures, dont la classification et la structure de rémunération fondées sur l'équité, de même que des mesures garantissant des mécanismes de recours et d'appel. En outre, les employés pourront désormais constituer des syndicats et s'y joindre, sous réserve d'exemption prévue par la loi. Loin d'être un simple concept linéaire, le mérite sera de plus en plus appesanti par les définitions procédurales et légales, tandis que la conception selon laquelle le mérite incarne l'idéal d'une fonction publique où l'on peut faire carrière commencera à s'étioler.

La fonction publique elle-même subit de nombreux changements, sans toutefois réussir à se dissocier de l'image selon laquelle il ne s'agit que d'un organe au service des ministres, à la fois très dévoué et impartial. Dans un contexte où les gouvernements assument davantage de responsabilités d'ordre social et économique, d'abord durant la Grande Crise, puis dans le cadre de l'élargissement du rôle de l'État-providence après la guerre, on considère de plus en plus que cette conception limitée n'est plus d'actualité. Elle est donc remplacée par la conception d'une fonction publique davantage tournée vers la gestion, dont la préoccupation principale est l'efficience et l'utilisation efficace des ressources limitées dont elle dispose. Si la fonction publique doit être une institution efficace, elle doit désormais, selon les tenants de la réforme, incarner davantage que les principes classiques de la continuité entre les différents gouvernements et les rôles traditionnellement fondés sur des principes constitutionnels complexes et vagues⁵². Même si cette conception souple ne disparaîtra jamais entièrement, l'élan créé par les réformes de l'après-guerre sera impossible à réfréner et une conception plus technique de la fonction publique primera dans les années 1970 et 1980. La CSC sera alors perçue par de nombreuses personnes comme une institution désuète proposant une vision dépassée de la fonction publique et de son nouveau rôle technique en matière de prestation des services publics, lequel est en pleine mutation.

NOTES

- ¹ Canada (1946), *Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public*, Ottawa, Imprimeur du Roi.
- ² *Ibid.*, p. 11.
- ³ *Ibid.*, p. 17.
- ⁴ *Ibid.*, p. 15.
- ⁵ *Ibid.*, p. 20.
- ⁶ *Ibid.*, p. 20.
- ⁷ *Ibid.*, p. 24.
- ⁸ *Ibid.*, p. 16-17.
- ⁹ *Ibid.*, p. 18.
- ¹⁰ *Ibid.*, p.18.
- ¹¹ *Ibid.*, p.19.

- ¹² J. E. Hodgetts *et al.* (1972), *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada 1908-1967*, p. 235.
- ¹³ J. E. Hodgetts (1973), *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, "Canadian University Paperbooks," N° 155, p. 256.
- ¹⁴ Commission du Service civil du Canada (1959), *Administration du personnel dans le service public : revue de la législation régissant le service civil*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 8.
- ¹⁵ A. D. P. Heeneey (1957), "Permanence and Progress in the Civil Service," *Professional Public Service* vol. 36, N° 4, p. 8.
- ¹⁶ A. D. P. Heeneey (1957-1958), "Traditions and Trends in Canada's Public Service," Toronto, The Empire Club of Canada, p. 173-179.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 178.
- ¹⁸ Commission du service civil du Canada, *Administration du personnel dans le service public*, p. 10-11.
- ¹⁹ *Ibid.*
- ²⁰ Paul Pelletier (1959), "The Heeneey Report," in *Proceedings The Eleventh Annual Conference of the Institute of Public Administration of Canada*, p. 21-24.
- ²¹ A. D. P. Heeneey (1959), "Civil Service Reform: 1958," *Canadian Journal of Economic and Political Science/Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 25, N° 1, p. 5.
- ²² *Ibid.*, p. 4.
- ²³ *Ibid.*, p. 5.
- ²⁴ Peter Self (1974), *Administrative Theories and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, p. 277-278.
- ²⁵ Heeneey, "Civil Service Reform: 1958," p. 6.
- ²⁶ Commission du service civil du Canada (1959), *Administration du personnel dans le service public*, p. 24.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 12.
- ²⁸ Voir J. S. Frankel (1959), "Staff Relations in the Civil Service: Who Represents the Government?," *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 25, N° 1 p. 11-22.
- ²⁹ Commission du service civil du Canada (1959), *Administration du personnel dans le service public*, p. 14.
- ³⁰ *Ibid.*, p. 14.
- ³¹ A. D. P. Heeneey (1972), *The Things That are Caesar's: Memoirs of a Canadian Public Servant*, Toronto, University of Toronto Press, p. 151.
- ³² Taylor Cole (1965), *The Canadian Bureaucracy and Federalism, 1947-1965*, Denver, University of Denver, p. 7.
- ³³ S. H. S. Hughes (1962), "A Comparison of the Old and New Civil Service Acts," in Paul Fox (éd.), *Politics: Canada*, Toronto, McGraw Hill Canada, p. 164.

- ³⁴ *Débats*, 14 avril 1964. M. Reid Scott a proposé en deuxième lecture le projet de loi C-10, lequel indiquait que, si l'on privait les citoyens de leurs droits de citoyens, on nuirait à leur capacité d'évoluer comme citoyens, ce qui diminuerait la qualité des services rendus à l'État.
- ³⁵ Peter C. Newman (4 juin 1960), "The Twenty Men who Really Run Canada," *Macleans*, vol. 73, p. 2; voir aussi Christina Newman (mai 1968), "The Establishment That Governs Us," *Saturday Night*.
- ³⁶ Ruth E. Addison (1959), "The Thinking Behind the Heeney Report," *Professional Public Service*, vol. 38:2, p. 3.
- ³⁷ *Débats*, 16 mars 1949, p. 1547; *Débats*, 12 avril 1954, p. 3987.
- ³⁸ Voir Herman Finer (1949), "The Hoover Commission Reports," *Political Science Quarterly*, vol. 64, N° 3, p. 405-419; James W. Fesler (1957), "Administrative Literature and the Second Hoover Commission Report," *American Political Science Review*, vol. 51, p. 135-157.
- ³⁹ Voir T. H. McLeod (1963), "Glassco Commission Report," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 6, N° 4, p. 386-404.
- ⁴⁰ Rapport (1972), *Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, Imprimeur de la Reine, p. 26.
- ⁴¹ *Ibid.*, p. 28-29.
- ⁴² *Ibid.*, p. 30.
- ⁴³ Fritz Morstein Marx (1949), "Administrative Ethics and the Rule of Law," *American Political Science Review*, vol. 43, N° 4, p. 1134.
- ⁴⁴ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, p. 47.
- ⁴⁵ *Ibid.*, p. 53.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. 51.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. 102.
- ⁴⁸ Ronald S. Ritchie (1963), "The Glassco Commission Report: Technical Aspects," *Public Personnel Review*, vol. 24, p. 213.
- ⁴⁹ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, p. 66.
- ⁵⁰ *Ibid.*, p. 61.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 281.
- ⁵² Nevil Johnson (1985), "Change in the Civil Service: Retrospect and Prospects," *Public Administration*, vol. 63, N° 4, p. 415-433.



L'OFFENSIVE DE LA GESTION CONTRE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE : 1967-1979

À la fois les gardiens de la dotation et les responsables de l'application de ses principes inhérents, nous jouons le rôle d'une soupape de sûreté dans un domaine qui peut s'avérer explosif. Assurément, il s'agit là d'un rôle difficile : il va à l'encontre de certains des principes organisationnels les plus élémentaires. En même temps, le modèle actuel de la CFP est à mon avis bien inspiré, car il prend en considération à la fois la réalité du contexte parlementaire et celle de la fonction publique, ce qui témoigne d'une grande délicatesse [traduction].

John Edwards, commissaire de la CFP, 1^{er} mai 1979¹

Les dix années suivant la publication du rapport de la Commission Glassco en 1962 constituent probablement la période de réforme administrative la plus active de l'histoire canadienne. La Commission Glassco inspire de nombreuses réformes axées sur la décentralisation contenues dans un nouveau cadre législatif englobant la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP), la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) et la *Loi sur les langues officielles*², qui s'accompagne de légères modifications apportées à d'autres textes de loi, d'une redistribution des responsabilités parmi les organismes centraux, les ministères et les nouveaux syndicats de la fonction publique. L'intensité des réformes est telle que, au début des années 1970, les fonctionnaires se sentent plutôt dépassés, et on considère qu'ils

souffrent d'une « psychose de la saturation³ ». Les réformes qui déferlent sur la fonction publique sont doublées d'une croissance rapide de l'effectif. En effet, de 1970 à 1975, 74 000 nouveaux employés gonflent les rangs de la fonction publique. Ce raz-de-marée entraîne un changement de génération; les jeunes fonctionnaires ont désormais de nouvelles attentes⁴.

Ces changements d'ordre législatif, tout particulièrement l'édiction de la LEFP en 1967, visent notamment à assurer l'efficacité et l'efficience de la Commission du service civil, désormais désignée sous le nom de Commission de la fonction publique (CFP), en limitant son rôle de dotation et en faisant ainsi d'elle un partenaire précieux aux fins de la transformation de la fonction publique en une organisation plus compétente sur le plan de la gestion. La nécessité d'améliorer l'efficacité et l'efficience des processus de dotation, bien qu'elle ait toujours fait partie intégrante du mandat de la CFP, se cristallise à la parution du rapport de la Commission Glassco et constitue de fait un objectif clé de la LEFP. Par ailleurs, la concrétisation de cette initiative s'accroîtra après la nomination de J. J. Carson à titre de président de la CFP. Auteur du recueil de la Commission Glassco portant sur la gestion du personnel, Carson possède le zèle de celui qui croit fermement aux réformes de gestion prônées par la Commission Glassco⁵. Au cœur de cette nouvelle vision se trouve la délégation des pouvoirs de dotation aux ministères, conformément aux dispositions de la LEFP.

Ce nouveau cadre législatif vise à permettre à la CFP de se concentrer sur ses responsabilités principales en ce qui a trait à l'application du principe du mérite, à la dotation, aux processus d'appel et aux services de formation et de perfectionnement, de même que sur les responsabilités qu'elle a acquises récemment dans les domaines de la formation linguistique et de la consultation en gestion interne. Dans un contexte où la notion de décentralisation reçoit de nombreux appuis, la LEFP permet la délégation officielle aux administrateurs généraux des pouvoirs de nomination dans leur propre ministère.

Désormais, il est généralement admis que la façon d'améliorer l'efficacité de la fonction publique sur le plan de la gestion consiste à permettre à la CFP de déléguer davantage de pouvoirs aux sous-

ministres. La question de la délégation de pouvoirs supplémentaires, soulevée au moment de l'adoption de la *Loi du service civil* en 1961, gagne en importance et revêt un nouveau caractère d'urgence depuis la parution du rapport de la Commission Glassco. La conception selon laquelle les gestionnaires doivent disposer des pouvoirs requis pour prendre rapidement des décisions en matière de dotation est largement répandue et oriente les efforts visant à accroître l'efficacité de la fonction publique en général. Toutefois, la CFP souligne qu'elle « entend procéder à cette délégation en s'assurant, grâce à un système précis de contrôle, que le principe du mérite est respecté et que le recrutement s'effectue dans les meilleures conditions d'efficacité et d'économie⁶ ». Pour déléguer ces pouvoirs, la CFP doit établir des normes de sélection conformes à la loi qui « ne soient pas incompatibles avec » les normes de classification. Même si la révision du système de classification exigée par la LEFP de 1967 demande beaucoup de temps, les normes de sélection sont établies dès 1969.

Les réformes de 1967 n'auront toutefois pas mené à la simplification ni à la rationalisation du régime global du personnel à l'administration publique fédérale. Elles auront plutôt contribué à compliquer davantage le système, notamment par la création de la Commission des relations de travail de la fonction publique (CRTFP), qui détient le pouvoir de trancher les griefs relatifs à des questions de discipline découlant de conventions collectives. C'est donc dire que la CRTFP et la CFP disposeront toutes deux de mécanismes de recours, la première s'occupant essentiellement de questions de discipline, et la seconde, d'allégations d'incompétence, d'incapacité et de sélection irrégulière. Il y aura souvent de la confusion entre ces deux rôles, d'autant plus que, aux termes de la nouvelle LEFP, la CFP se voit retirer ses responsabilités en matière de rémunération, de classification et de conditions d'emploi, lesquelles sont transférées à l'*employeur*, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Celui-ci, après la parution du rapport de la Commission Glassco, a été séparé du ministère des Finances et dispose maintenant de son propre ministre en la personne du président du Conseil du Trésor ainsi que d'un secrétaire dont le statut est équivalent à celui d'un sous-ministre principal.

L'établissement des syndicats au sein du secteur public dans les années 1960 vient non seulement compliquer le régime du personnel de l'État, mais il met également en lumière l'élargissement des droits démocratiques au sein de la fonction publique. On s'éloigne ainsi d'une conception de la fonction publique au service de la Couronne pour la considérer comme une institution dotée de ses propres droits et responsabilités. Les fonctionnaires, désormais moins perçus comme des éléments d'une vaste structure hiérarchique chapeauté par le Parlement, possèdent maintenant des droits et des intérêts qui leur sont propres. Il s'agit là d'un changement de perspective qui les amènera à entrer en conflit avec d'autres institutions gouvernementales. Naturellement, il s'ensuivra un débat considérable avec les tenants d'une définition plus traditionnelle du gouvernement responsable, lesquels estiment que ces changements entraîneront l'atrophie de la responsabilité administrative envers le Parlement par l'entremise du ministre. Toutefois, un consensus se dégage selon lequel la démocratie serait mieux servie si les fonctionnaires étaient traités au même titre que les autres citoyens. Ce nouveau consensus contribuera à la lente érosion de la conception selon laquelle une carrière dans le secteur public constitue une vocation *privilégiée*; de plus en plus, on considérera qu'il ne s'agit que d'un domaine de travail comme les autres.

Dans le présent chapitre, il sera question de l'évolution de la conception que la CFP se fait de la fonction publique de 1967 à 1979, période au cours de laquelle elle devra aborder des questions comme la représentation des groupes de minorités visibles, les nouveaux droits des fonctionnaires sur le plan politique qui pourraient menacer la neutralité de la fonction publique et l'idée persistante selon laquelle la CFP nuit aux ambitions des gouvernements sur le plan de la gestion. D'une certaine façon, ces défis ne se distinguent pas tellement des efforts que la CFP a toujours déployés pour atteindre un équilibre afin de concilier des impératifs concurrentiels, notamment la représentativité, la constitutionnalité et l'efficacité. Toutefois, les pressions se font plus insistantes, forçant ainsi la CFP à accepter le fait que la fonction publique doit être centrée davantage sur la gestion et disposer d'objectifs, de plans et de responsabilités lui permettant d'offrir des services de façon efficace.

Dans ce contexte, la CFP, réticente à abandonner ses autres fonctions, en vient à être perçue non seulement comme un obstacle à la réforme, mais également comme une organisation incapable de jouer un rôle efficace dans la structure du pouvoir exécutif; on estime donc qu'elle doit être reléguée à un rôle de chien de garde qui dispose de pouvoirs en matière de vérification, mais qui est dépourvu de pouvoirs exécutifs. Cette théorie, bien qu'elle soit contestée par la CFP elle-même, fera de nouveaux adeptes dans le cadre de deux commissions d'enquête d'envergure menées à la fin des années 1970.

LA REPRÉSENTATIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE : DES CRITÈRES FONDÉS SUR LA LANGUE, LE SEXE ET LA RACE

La définition du mérite a toujours été malléable, et les questions relatives à la représentativité n'ont jamais été bien loin des préoccupations de la CFP en matière de dotation. Cependant, les pressions exercées en vue de l'accroissement de la représentation sur le plan linguistique et démocratique atteignent un stade critique à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Finie l'époque où l'on croyait que l'établissement de l'équité procédurale et l'ouverture des emplois de la fonction publique à tous les Canadiens suffiraient à régler la question de l'égalité en emploi au sein de la fonction publique. En effet, de nouvelles démarches proactives visant à favoriser l'augmentation de la représentation des francophones, des femmes et des Autochtones domineront bientôt le débat sur la dotation, dans un contexte où cette question deviendra un enjeu permanent pour la CFP. Celle-ci a longtemps fait l'objet de critiques lui reprochant d'être à l'origine de la sous-représentation dans la fonction publique et, par conséquent, de ne pas être en mesure de régler la question de l'inégalité au sein de la fonction publique. Cet argument, avancé depuis des décennies, est attribuable au déclin considérable observé depuis 1918 en ce qui a trait au nombre global de fonctionnaires canadiens-français, en particulier à la haute direction. Selon cette théorie, la CFP est responsable de ce décalage, car elle a permis le maintien d'un régime de classification des postes dans le cadre duquel les sous-ministres et les autres gestionnaires

établissent les exigences pour les postes, souvent à l'avantage des titulaires. On blâme également la CFP pour la sous-représentation des francophones au motif qu'elle n'a pas usé de son pouvoir en vertu de l'ancienne *Loi du service civil* pour rendre compte de la structure des ministères. Au Parlement, des détracteurs reprochent depuis longtemps à la CFP de ne pas utiliser son pouvoir pour faire en sorte que la fonction publique applique le principe démocratique de la représentation selon la population, qui devrait être une exigence comme c'est le cas pour d'autres institutions politiques telles que la Chambre des communes et les instances judiciaires, où la représentation des Canadiens français est garantie⁷.

L'argument en faveur d'une représentativité accrue de la fonction publique existe au moins depuis la publication de l'ouvrage *Representative Bureaucracy* de Donald Kingsley en 1944⁸. Toutefois, ce ne sera que vers la fin des années 1960 et vers le début des années 1970 que l'idée perdra son caractère radical pour être adoptée par tous les gouvernements et considérée comme une réforme qui arrive à point nommé. On ne perçoit plus guère la fonction publique comme un clan de *mandarins* fonctionnant comme une caste et se tenant à l'écart de la société⁹. La représentativité devient un aspect primordial de la dotation au sein de la fonction publique, malgré la controverse qui l'entoure. Bien qu'il y ait toujours eu des tenants d'une approche élitiste du recrutement, la conception de la représentativité de la fonction publique, née dans le monde universitaire, s'étend désormais à la réforme sociale d'envergure qui a cours, ce qui permet de redéfinir la légitimité de la fonction publique. En définitive, l'idée selon laquelle la fonction publique devrait être plus représentative de la collectivité qu'elle sert est maintenant présentée comme une évidence, même s'il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

La représentativité de la bureaucratie a toujours été au centre des arguments en faveur d'une fonction publique plus démocratique¹⁰. On reconnaît tacitement que la fonction publique possède un pouvoir indépendant et que, pour cette raison, elle doit représenter les divers groupes sociaux de la société canadienne, particulièrement aux échelons supérieurs. La CFP reconnaît donc qu'elle doit redéfinir le mérite

et, au début des années 1970, elle en vient à la conclusion évidente que le système axé sur le mérite qui a actuellement cours « pêche sur un point. [La] [f]onction publique n'est pas représentative de [la] nation¹¹ ». Les échelons supérieurs de la fonction publique sont alors dominés par des hommes anglophones, ce qui crée des obstacles pour de nombreux Canadiens. Même si la situation des francophones s'est quelque peu améliorée, la présence de ce groupe et de celui des femmes est presque nulle dans la haute direction; quant aux Autochtones, ils sont pratiquement absents de la fonction publique à tous les niveaux. La CFP, tout à fait consciente d'avoir appliqué le principe du mérite de façon trop stricte, commence à élaborer une démarche dynamique visant la création d'une fonction publique plus représentative des gens qu'elle sert. La CFP prend donc les devants dans l'élaboration de programmes distincts visant les Canadiens français, les femmes et les Autochtones dans le cadre de ses premiers efforts en vue de l'atteinte d'une responsabilité démocratique au moyen de la représentativité. Or, ce dossier revêt une importance accrue dans les années 1980, époque où le Conseil du Trésor commencera à contester le leadership de la CFP dans ce domaine¹².

Le modèle prôné par la CFP favorise une forme passive de représentation qui s'adapte facilement aux concepts de la démocratie représentative. La représentation passive « porte sur l'origine des personnes et sur la mesure dans laquelle, collectivement, elles reflètent la société dans son ensemble » [*traduction*], tandis que la représentation active implique que chaque fonctionnaire « exerce des pressions en faveur des intérêts et des souhaits de ceux qu'il est censé représenter, qu'il s'agisse de la population en entier ou d'un fragment de celle-ci¹³ » [*traduction*]. Même si d'aucuns croient que la représentation passive mènera à la représentation active, il est clair que la CFP n'aspirera jamais qu'à la première, ce qui consistera à faire en sorte que le nombre de membres des groupes désignés corresponde à leur nombre dans la société¹⁴. En fait, la CFP ne considérera jamais les fonctionnaires issus des groupes de minorités visibles comme des représentants des groupes sociaux desquels ils proviennent, pas plus que ces fonctionnaires ne seront encouragés à croire qu'ils devraient représenter leur groupe respectif de

par leur rôle de fonctionnaire. Ce concept n'aurait d'ailleurs pas été compatible avec celui de gouvernement responsable, car il reviendrait à signifier que la fonction publique est un acteur indépendant dans l'administration publique.

La question de la représentation linguistique est mise de l'avant pour la première fois dans la *Loi du service civil* de 1961, laquelle crée des attentes relativement aux qualifications linguistiques des fonctionnaires selon les besoins de la population qu'ils servent dans une région donnée¹⁵. Cette question prend de l'ampleur dans la foulée des travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme¹⁶, époque où le premier ministre Lester B. Pearson annonce que « la fonction publique reflétera, dans le recrutement et la formation de ses membres, les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens aussi bien de langue anglaise que de langue française¹⁷ ». Par conséquent, le mérite est redéfini de façon à englober la maîtrise du français, idée approuvée par le premier ministre Pierre Elliott Trudeau, comme l'indique la remarque suivante qu'il formule en 1970 : « les Canadiens ayant le français pour langue maternelle doivent être représentés comme il convient au sein de la fonction publique – pour ce qui touche aussi bien le chiffre des effectifs que les niveaux de responsabilité¹⁸ ». Compte tenu de ces orientations claires provenant de chefs politiques, la CFP entreprend un effort concerté visant le recrutement de francophones en plus grand nombre. En outre, elle assume une nouvelle fonction de formation linguistique, fonction qu'elle exercera au cours des quarante années suivantes.

Tout en poursuivant ses objectifs sur le plan linguistique et ses programmes connexes, la CFP s'attaque également à la question de la représentation des femmes au sein de la fonction publique, problème qui couve depuis longtemps, et met sur pied l'Office de la promotion de la femme dans la foulée de son rapport intitulé *Les deux sexes dans la fonction publique*¹⁹. Ses efforts sont aussi fortement appuyés par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme²⁰. La CFP s'engage donc de nouveau à accroître le nombre de femmes employées par la fonction publique, particulièrement aux échelons supérieurs. Elle commence alors par faire participer plus de femmes au programme de

préparation à la carrière, qui existe depuis les années 1950, elle s'assure que les expériences de travail bénévole sont cotées de la même manière que d'autres expériences pertinentes, elle élabore de nouveaux cours à l'intention des femmes et elle supprime toutes les restrictions en ce qui a trait aux domaines autrefois réservés exclusivement aux hommes. Bien que la *Loi du service civil* de 1919 et celle de 1961 n'aient jamais réellement approuvé la discrimination, elles n'en faisaient aucune mention, de sorte que la CFP a tacitement autorisé les administrateurs généraux à réserver certains types de postes aux hommes seulement. Cependant, dans la LEFP de 1967, il est clairement indiqué que la discrimination fondée sur le sexe est désormais interdite. En 1978, la CFP juge nécessaire de consacrer un chapitre de son rapport annuel à cette question, dans lequel elle fait remarquer qu'elle « considère par contre que le Parlement ne lui a jamais donné pour mandat d'accorder aux femmes un traitement préférentiel et a donc orienté toute sa stratégie vers la promotion de l'égalité des chances²¹ ». La CFP tient ainsi à éviter que l'expérience du dossier de la langue française ne se répète. Dans ce dossier en effet, l'établissement de quotas a donné lieu à des critiques reprochant à la CFP de faire de la « discrimination inverse ». Pourtant, elle soutient également n'avoir obtenu aucun mandat du Parlement en ce qui a trait à la condition des femmes, contrairement au dossier de la langue française, et elle évitera par conséquent toute mesure pouvant s'apparenter à une action positive. La CFP estime alors que le système existant, qui est axé sur le mérite sans imposer de restrictions à l'embauche des femmes, est approprié pour permettre l'accroissement de la représentation de ce groupe.

La question de la représentation des Autochtones est centrée sur les titres scolaires, à l'instar de la question de la participation des francophones qui a fait l'objet d'un débat pendant des décennies. Dans les années 1970, il n'y a pratiquement aucun fonctionnaire autochtone dans la fonction publique. La CFP décide donc d'élaborer des programmes visant à accroître leur représentation, notamment en abolissant des exigences relatives au mérite pour les Autochtones travaillant dans le Nord et en remplaçant les critères relatifs aux études par des exigences comme la connaissance des langues autochtones,

des coutumes et des modes de vie traditionnels. Même si ces mesures s'avéreront positives, il est clair que leur incidence sera minime. Donald Johnson, président du Conseil du Trésor, suggère donc que le rendement des sous-ministres soit évalué, du moins en partie, en fonction du nombre d'Autochtones embauchés dans leur ministère. Or, même dans ces circonstances, le gouvernement n'ira jamais jusqu'à légiférer sur les quotas et choisira plutôt de conserver ses notions de cibles, de lignes directrices et d'encouragements.

C'est à cette époque que verront le jour des programmes exigeant de tous les ministères qu'ils élaborent des stratégies favorisant l'atteinte de cibles pour les trois groupes d'employés. Un quatrième groupe, celui des personnes handicapées, sera créé ultérieurement. Enfin, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*²² est adoptée, puis révisée en 1995²³. Toutefois, avant même l'entrée en vigueur de cette loi, la CFP avait pris les devants et créé une direction antidiscrimination qui a pour mandat de mener des enquêtes concernant des plaintes de discrimination au sein de la fonction publique en fonction du sexe, de la race, de l'origine nationale, de la couleur ou de la religion. Au milieu des années 1970, 67 p. 100 du budget de la CFP est consacré à ses nombreuses activités de formation et de perfectionnement, tandis qu'une proportion de 27 p. 100 va aux fonctions prévues par la loi, notamment aux activités de représentation liées au perfectionnement professionnel et à la dotation. La proportion restante (6 p. 100) est consacrée aux activités liées directement au principe du mérite, ce qui comprend l'élaboration de normes en matière de sélection et de langues et l'établissement des fameuses caractéristiques des postes aux fins du respect du mérite, lesquelles englobent désormais la notion de représentativité. Au fil du temps, la CFP partage les responsabilités à cet égard avec d'autres organismes. En 2004 cependant, l'Agence de la fonction publique du Canada devient l'unique organisme chargé de mettre en œuvre la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. C'est aussi elle qui exerce le rôle de l'employeur en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi de même qu'aux cadres de planification et de responsabilisation connexes²⁴. Aujourd'hui, malgré la lenteur qui est reprochée, d'importants progrès ont déjà été accomplis pour atteindre la représentativité de la fonction

publique. En effet, cet objectif est atteint pour les francophones. Il ne l'est cependant pas encore pour les femmes et les Autochtones au sein du groupe de la direction.

La CFP prend des mesures sur le plan de la représentativité de l'effectif pour deux raisons, qui ont évolué au fil du temps : premièrement, cette question relève des droits de la personne; deuxièmement, une façon de garantir l'exercice responsable du pouvoir par les fonctionnaires consiste à faire en sorte que la fonction publique dans son ensemble soit représentative des citoyens qu'elle sert. Il est généralement admis que les fonctionnaires sont anonymes et ne peuvent donc pas être blâmés ni pointés du doigt par le public. Par conséquent, l'établissement d'une fonction publique représentative constitue un moyen de garantir que celle-ci est passivement responsable. Le défi réel consiste donc non pas à faire en sorte que la fonction publique possède les mêmes valeurs que la population qu'elle sert, mais bien à ce qu'elle soit représentative de la société canadienne sur le plan des études, du statut social, de l'emploi, du sexe et de l'origine ethnique²⁵. Cette conception de la représentation statistique demeurera au cœur de l'idéal d'une fonction publique représentative.

LES DROITS DES FONCTIONNAIRES SUR LE PLAN POLITIQUE : UNE REDÉFINITION DE LA NEUTRALITÉ

C'est dans un contexte où les questions de représentativité revêtent une importance accrue et exigent des mesures à la fois adaptées et continues que les droits constitutionnels des fonctionnaires commencent vraiment à évoluer. La neutralité a toujours été liée exclusivement aux activités politiques. De fait, dans le cadre de la *Loi du service civil* de 1919 et de celle de 1961, les fonctionnaires devaient limiter leur engagement auprès des partis politiques de façon à maintenir la perception d'une fonction publique qui n'était sujette à aucune pression que ce soit de la part des politiciens. En effet, la CFP a tendance à considérer toute activité politique comme une étape du processus de politisation. Toutefois, l'interdiction absolue quant à l'exercice d'activités politiques finira par être remplacée par l'idée selon laquelle les fonctionnaires

doivent être considérés comme des citoyens et ne devraient donc pas se voir exclus de toute forme de participation à des activités politiques. Celles-ci commencent d'ailleurs à être perçues moins comme un signe de politisation que comme un droit fondamental que tous les citoyens devraient pouvoir exercer²⁶. Une fois de plus, ce changement d'attitude ne se produira pas de façon révolutionnaire. Il s'agira plutôt d'un processus lent en plusieurs étapes qui mènera, d'une part, à l'élargissement des droits politiques et constitutionnels des fonctionnaires en ce qui a trait à l'exercice d'activités politiques partisans et à la liberté d'expression et, d'autre part, à l'atteinte d'un équilibre entre ces droits et l'exigence selon laquelle les fonctionnaires doivent se montrer loyaux envers le gouvernement au pouvoir et être perçus comme tels. Si l'impartialité dans les nominations et la neutralité de la fonction publique sont largement acceptées dans les années 1960, on considère toutefois que cette évolution a eu lieu au détriment des droits des fonctionnaires.

Depuis 1908, la conception de la CFP comme gardienne de la neutralité et de la compétence de la fonction publique est essentielle à sa crédibilité et se situe au cœur même de son mandat. La CFP a su créer une sphère politique neutre pour la fonction publique en partie grâce à sa capacité de limiter les droits des fonctionnaires au droit de vote pendant les élections. Elle a toujours visé à rassurer la population en général sur deux plans : l'impartialité de la fonction publique et l'accès aux emplois de la fonction publique pour tous les Canadiens, indépendamment de leur allégeance politique. Toutefois, même avant l'entrée en vigueur de la LEFP, il existait déjà quelques exceptions et, par la suite, de nouvelles activités politiques seront autorisées. En 1982, l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, grâce à laquelle la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve élargie, contribue à l'avancement de la cause en faveur des nouveaux droits des fonctionnaires²⁷.

Dans le cadre de ses efforts visant la redéfinition des activités politiques, la CFP se heurte principalement au consensus qui existe en son sein selon lequel aucun fonctionnaire ne devrait exercer d'activités politiques ni être investi du pouvoir d'influencer le jugement d'une collectivité sur le plan politique. On concède toutefois que les

fonctionnaires doivent être en mesure de répondre à la volonté du public telle qu'elle est exprimée par les politiciens²⁸, ce qui signifie que les fonctionnaires doivent également être conscients du changement exprimé par le public au moyen des décisions politiques, et y répondre. Hugh Hecla exprime bien cette idée dans le passage suivant :

Faire preuve de neutralité ne signifie pas que l'on possède de façon innée une conception globale et impartiale de l'intérêt public. Cette compétence consiste plutôt à collaborer avec des patrons partisans et à formuler des conseils judicieux et indépendants à leur intention – et à être suffisamment détaché pour remplir ce mandat pour une succession de chefs partisans. L'indépendance que sous-tend la neutralité [...] vise précisément à servir les intérêts du leadership partisan²⁹ [*traduction*].

Pour exercer leurs fonctions de façon efficace, les fonctionnaires canadiens sont tenus de s'adapter au leadership politique, non pas de formuler le même type de conseils, indépendamment du parti au pouvoir. C'est donc dire que les fonctionnaires doivent non seulement formuler des conseils politiques impartiaux, mais aussi qu'ils doivent tenter d'en prévoir les conséquences possibles sur le plan politique. À titre de collaborateurs des ministres, les fonctionnaires doivent tenter de prévoir les conséquences, à la fois sur le plan des politiques et sur le plan proprement politique.

Pendant des décennies, la CFP a soutenu que l'avantage principal de la dotation selon le principe du mérite au sein de la fonction publique résidait dans le fait qu'elle empêchait toute politisation des fonctionnaires (et en faisait donc supposément des acteurs impartiaux), caractéristique qui supplantait toute autre valeur qui aurait pu sembler attrayante aux yeux des politiciens, comme l'enthousiasme du personnel à l'égard des politiques, la contribution des fonctionnaires à la vie politique ou encore le droit de ceux-ci d'influencer leur employeur par des manœuvres politiques³⁰. Or, des pressions exercées sur le système et cette pratique consistant à mettre les fonctionnaires à l'écart des politiciens en limitant leur capacité de participer à la vie politique mèneront à une nouvelle

conception selon laquelle les fonctionnaires voient leur contribution amoindrie si on les empêche de s'engager dans des activités politiques. Même s'il est vrai que les Canadiens ont déjà souhaité se doter d'une fonction publique libre de toute forme de partialité, ce qui justifiait les limites imposées en ce qui a trait aux droits politiques, on estime de plus en plus que les fonctionnaires devraient jouir des mêmes droits et privilèges que les citoyens ordinaires.

Les droits des fonctionnaires sur le plan politique sont étroitement liés aux principes constitutionnels relatifs à la neutralité, et l'on ne peut apporter de changements aux uns sans qu'il y ait de répercussions sur les autres. Comme Kenneth Kernaghan le souligne, les divers éléments du principe de la neutralité sont interdépendants et « l'accroissement important de la partialité politique des fonctionnaires pourrait éroder le concept d'une fonction publique neutre sur le plan politique, à la fois en réalité et en apparence, par exemple la hausse du nombre de nominations fondées sur le favoritisme, l'augmentation des commentaires formulés par les fonctionnaires dans la sphère publique, la perte de l'anonymat de la fonction publique et la diminution de la sécurité d'emploi³¹ » [*traduction*]. La CFP a toujours eu le souci de conserver la confiance du public et de maintenir l'efficacité de la fonction publique du point de vue administratif. Toutefois, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à la CFP le pouvoir de déterminer si les fonctionnaires peuvent se porter candidats à une élection en fonction des conséquences possibles que leur mise en candidature entraînerait sur la fonction publique. Malgré tout, la CFP, de par son rôle de gardien de la neutralité politique, estime que la participation des fonctionnaires à la vie politique constitue une menace réelle pour la neutralité, qui constitue une valeur fondamentale.

La CFP a toujours affirmé que la fonction publique devait conserver sa neutralité à l'égard des ministres, du public et des autres fonctionnaires. Il a toujours été primordial que les fonctionnaires soient non seulement neutres, mais également perçus comme tels. Cet aspect prend une importance renouvelée dans un contexte où la fonction publique devient plus active dans le domaine des politiques publiques et où elle se voit confier plusieurs fonctions quasi judiciaires en raison de

l'accroissement de la taille de l'État. De plus, pour assurer l'efficacité des principes de la neutralité et de l'anonymat, il faut indiquer clairement que le fait de promouvoir certains fonctionnaires ayant exercé des droits politiques ou de leur accorder des avantages pourrait nuire au moral de la fonction publique et à son professionnalisme. Par conséquent, on considère souvent que les droits politiques peuvent donner lieu à une nouvelle forme de favoritisme et on les dépeint souvent comme tels.

Selon la CFP, pour atteindre un équilibre, il est essentiel que les fonctionnaires soient tenus à l'écart de toute ingérence politique. Toutefois, ces derniers doivent également pouvoir exercer leurs droits de citoyens et donc participer à des activités politiques. Ce dilemme ne sera réglé en partie qu'après l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 et que les fonctionnaires auront porté leur cause devant la Cour suprême. Toutefois, entre-temps, la définition de ce qui constitue des activités politiques acceptables demeure floue, et la CFP doit souvent faire preuve de jugement dans les dossiers. Un changement s'opère donc au chapitre des préoccupations de la CFP : plutôt que de se soucier uniquement d'assurer l'impartialité de la fonction publique en veillant à l'application du mérite, elle doit maintenant se pencher sur la question des restrictions à appliquer en ce qui a trait à l'exercice d'activités politiques par les fonctionnaires, particulièrement dans le cas de ceux qui n'ont pas accès à des renseignements délicats ou qui ne sont pas en situation de conflit d'intérêts manifeste. Dans les années 1970, on observe des pressions visant à la fois la définition de ces droits et la protection des fonctionnaires, dans un contexte où ceux qui affichent un parti pris sur le plan politique doivent être tenus à l'écart du processus décisionnel. Toujours durant les années 1970, les employés fédéraux commencent à participer à la vie politique, et la désapprobation à cet égard se traduit par la suspension de ceux qui se portent candidats à des élections. La CFP est alors accusée de faire preuve d'autoritarisme en suspendant des personnes sans leur donner de possibilité de recours³². Or, il se trouve que cette question touche directement à l'une des valeurs fondamentales de la CFP.

À la fin des années 1970, il est clair que les droits des fonctionnaires sur le plan politique seront renforcés par l'entrée en vigueur de la *Charte*

canadienne des droits et libertés. En outre, la CFP devient experte dans la gestion des droits politiques au cas par cas. La fonction publique, désormais une organisation de grande taille, est tellement divisée, classifiée et organisée qu'il est maintenant possible d'accorder davantage de droits politiques à de vastes catégories d'employés qui n'interviennent pas dans le processus décisionnel gouvernemental et qui ne présentent donc aucune menace quant à la neutralité de la fonction publique. Il convient de souligner que les demandes visant l'accroissement des droits politiques ne proviennent pas uniquement des associations de personnel et des syndicats, mais également des défenseurs des droits de la personne. Cette situation décrit bien la façon habituelle dont la CFP répond aux pressions en faveur du changement dont elle fait l'objet. Les mesures qu'elle prend sont progressives et ponctuelles, et elles témoignent d'une vision limitée de la situation; en somme, elles répondent au besoin immédiat de trouver une solution à un problème urgent.

LA COMMISSION LAMBERT : LA GESTION DU PERSONNEL SCRUTÉE À LA LOUPE

Au milieu des années 1970, des changements considérables se produisent au sein de la CFP, notamment le départ du président John J. Carson, ardent défenseur de la nouvelle orthodoxie en matière de gestion, son remplacement par Edgard Gallant et la nomination de John Edwards et d'Anita Szlczak à titre de commissaires. Les deux nouveaux commissaires appuient le rôle traditionnel de gardien de la CFP, encore davantage que M. Carson, mais ils reconnaissent tout de même que des changements sont inévitables au sein de la CFP lorsque le gouvernement libéral met sur pied deux commissions qui devraient permettre de clarifier le rôle de celle-ci. Il s'agit de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'Avignon). Même si la CFP n'est pas encore devenue un organisme de vérification comme le prônait la Commission Glassco en 1962, elle a toutefois commencé à perdre des responsabilités en matière de

politiques sur le personnel en raison de l'accroissement des pouvoirs du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Comme chacun le sait, la Commission Lambert est créée à la suite du rapport de 1975-1976 du vérificateur général J. J. Macdonnell, lequel affirme ce qui suit : « Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement – et, en réalité, le gouvernement – ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle³³ ». Pour rectifier la situation, la Commission Lambert, encore plus que la Commission Glassco, exprime la nécessité d'améliorer l'efficacité de la gestion et exerce des pressions sur la CFP afin que cette dernière abandonne tout pouvoir qu'elle possédait dans le cadre de gestion exécutive pour ne plus s'occuper que de la protection et de la surveillance du principe du mérite³⁴. En particulier, la Commission Lambert n'est guère en faveur de l'important rôle exécutif de gestion du personnel initialement confié à la CFP, car elle estime que la fonction publique jouit ainsi d'une trop grande indépendance à l'égard du gouvernement. Le rapport porte essentiellement sur les mesures de contrôle financier, mais il contient également de nombreuses recommandations sur les politiques relatives au personnel, dont bon nombre modifieraient fondamentalement la CFP si elles devaient être mises en œuvre. En définitive, ce rapport aura une incidence limitée compte tenu des bouleversements sur le plan politique qui agitent le Canada en 1979-1980. Il annonce toutefois l'orientation des changements à venir.

La Commission Lambert poursuit les efforts entrepris par la Commission Glassco en vue d'accroître le rôle de gestion du Conseil du Trésor, qui finira par exercer de nouvelles responsabilités d'envergure en ce qui a trait à la surveillance de la gestion de tous les aspects de l'administration publique³⁵. Les recommandations de changement de la Commission Lambert à l'égard du Conseil du Trésor « visent à clarifier son rôle comme organisme central, responsable de la gestion efficace des ressources financières et humaines du gouvernement. [Elles] définissent également son rôle en tant qu'instrument principal permettant au Cabinet d'obliger les ministères et les organismes à rendre compte de l'exercice de leurs responsabilités en matière de gestion³⁶ ». Les

recommandations visent également le renforcement de l'orthodoxie en matière de gestion par l'accroissement des directives provenant du Cabinet et des mesures de contrôle générales sur la fonction publique, ce qui, évidemment, mène à une réduction du rôle de la CFP.

Selon les membres de la Commission Lambert, les recommandations visant un contrôle exécutif accru de la gestion du personnel présentent l'avantage de mettre fin à un problème persistant, soit le fait que la CFP dispose de pouvoirs exécutifs tout en étant tenue, au nom du Parlement, de vérifier ses propres activités afin de s'assurer que ce mandat est réalisé conformément aux règles approuvées par ce dernier. Lambert n'apprécie pas ce processus, car il estime que la responsabilisation se trouve compromise « lorsque la Commission de la fonction publique la contrôle elle-même dans la pratique grâce à ses propres mécanismes de révision. Le regroupement des responsabilités en matière de gestion du personnel au sein du Conseil de gestion permettra de préciser le régime d'imputabilité de la dotation en personnel, d'une part, et le contrôle des procédures de dotation d'autre part³⁷ ».

La Commission Lambert soulève également le problème de l'absence de mécanismes de surveillance parlementaire officiels. Les membres de la Commission estiment que ce problème est loin d'être réglé et qu'il a été occulté en raison de l'obsession du mérite et de l'efficacité. Ils font notamment remarquer qu'il n'existe aucun examen parlementaire portant sur l'administration du personnel comme celui de la gestion financière qui relève du comité des comptes publics. Encore une fois, le problème sous-jacent est la position ambiguë de la CFP. « On ne sait pas exactement si la CFP doit comparaître devant un comité parlementaire pour rendre compte de l'exercice des [*sic*] ses pouvoirs en matière de dotation en personnel et pour garantir, en tant qu'organe indépendant, que la dotation en personnel a été faite en fonction du mérite³⁸ ». Le Parlement doit obtenir un compte rendu à l'égard de ces deux fonctions, mais il n'a pas été clairement établi que seule la CFP devait s'en charger. Les activités de gestion du personnel devraient plutôt relever du nouveau Secrétaire à la gestion du personnel et des administrateurs généraux, tandis que la CFP « devrait rendre compte directement au Parlement de sa responsabilité qui est de garantir

que les nominations, au sein de la [f]onction publique, sont fondées sur le mérite et ne relèvent pas du patronage politique ou administratif³⁹ ».

Les efforts de la Commission Lambert constituent peut-être l'exemple le plus saisissant d'une tentative de transformer la CFP en un organisme parlementaire typique assumant un rôle de chien de garde. À son avis, l'indépendance des commissaires devrait être garantie par la prise de certaines mesures, notamment l'approbation de la nomination des commissaires pour une période de dix ans par les deux Chambres du Parlement, l'établissement de traitements par règlement et la garantie que ceux-ci ne sont pas assujettis aux procédures d'évaluation qui s'appliquent aux nominations effectuées par le gouverneur en conseil. Toujours selon la Commission Lambert, la CFP devrait se voir accorder un pouvoir accru lui permettant d'obtenir des documents, des réponses et des explications auprès des autres organismes de la fonction publique lorsqu'elle le juge nécessaire. En somme, la Commission Lambert veut s'assurer que la CFP est en mesure d'assumer ses trois responsabilités principales. La première responsabilité consiste à examiner les politiques relatives au personnel établies par les organismes centraux et les administrateurs généraux, et à s'assurer que celles-ci protègent le principe du mérite. La deuxième responsabilité de la CFP a trait aux appels interjetés à l'égard des décisions de dotation dans les cas où l'on estime que le principe du mérite n'a pas été respecté, et à la production de données statistiques sur le nombre d'appels entendus et de dossiers en attente. Enfin, la troisième responsabilité consiste à rendre compte au Parlement des situations où les politiques relatives au personnel ne respectent pas les principes du mérite et où des vérifications internes menées dans les ministères ont permis de constater des cas de non-conformité à cet égard.

Il s'agit là de la vision la plus radicale de la CFP jamais proposée. En effet, la CFP exercerait la fonction de vérification, mais se verrait retirer tout pouvoir exécutif en matière de dotation. Elle deviendrait donc un organisme d'appel et de vérification, et ferait désormais partie de la nouvelle catégorie des agents du Parlement, au même titre que le vérificateur général. Pourtant, aussi radicale qu'elle puisse paraître, c'est cette vision qui sera mise en œuvre aux États-Unis en 1978 et au Royaume-Uni en 1991.

Essentiellement, deux orientations marquées se dégagent des propositions formulées par la Commission Lambert. D'une part, on souhaite augmenter le contrôle général exercé par le Parlement et le Cabinet en élargissant le mandat de divers organismes de surveillance, dont la CFP ferait partie. D'autre part, on considère que les lacunes actuelles en matière de gestion financière au sein de la fonction publique sont attribuables au fait que la fonction publique ne dispose pas suffisamment de pouvoirs pour être en mesure de gérer son fonctionnement et d'atteindre des objectifs clairement définis. Selon la Commission Lambert, si l'on tient compte de ces deux facteurs simultanément, il est possible d'obtenir un gouvernement et une administration plus responsables. Dans la pratique, le Conseil de gestion pourrait s'assurer que les ministères formulent des propositions réalistes en ce qui a trait aux programmes et les mettent en application de façon économique, efficiente et efficace. Le Parlement recevrait en outre des renseignements clairs et exhaustifs concernant les propositions de dépenses et les réalisations à cet égard.

La conclusion qui se dégage du rapport de la Commission Lambert, à l'instar de pratiquement toutes les autres commissions d'enquête sur la fonction publique, est que la haute direction de la fonction publique, en particulier les administrateurs généraux, constitue le pivot de la réforme. Les hauts fonctionnaires constituent le maillon le plus important de toute la structure hiérarchique, ce qui signifie que les administrateurs généraux doivent rendre des comptes directement au Parlement. Selon Lambert et les autres, le problème tient avant tout à une faille sérieuse dans la théorie de responsabilité ministérielle. Comme le souligne Lambert, « [...] on ne pouvait défendre la doctrine de la responsabilité ministérielle sans tenir compte du rôle véritable et indépendant que doit jouer le sous-ministre dans l'administration du gouvernement; autrement, la doctrine elle-même serait compromise⁴⁰ ». Cet avertissement sera répété au fil des années, mais toujours ignoré par Ottawa. La conception selon laquelle le sous-ministre devrait assumer la responsabilité officielle de l'administration des activités ministérielles en fonction des buts et des objectifs convenus avec les ministres est considérée d'une certaine façon comme une réforme qui risque de

retirer trop de pouvoirs au Cabinet. La Commission Lambert n'est pas le premier groupe à constater que les principes constitutionnels régissant la fonction publique canadienne sont faibles et devraient être renforcés, à défaut de quoi la fonction publique continuera de faire l'objet d'un contrôle politique direct.

Les recommandations formulées par Lambert visent essentiellement à orienter la haute direction de la fonction publique davantage vers la gestion, ce qui implique qu'on lui confie plus de pouvoir discrétionnaire, d'autonomie et de responsabilités, lesquels seraient contrebalancés sur le plan administratif par un système de freins et de contrepoids, assuré par un certain nombre d'organismes généraux, dont la CFP ferait partie au même titre que les autres. En tentant d'établir un pont entre les principes modernes et traditionnels de l'administration publique, la Commission Lambert souligne la nécessité de respecter les pouvoirs parlementaires traditionnels tels qu'ils sont exercés par l'entremise de divers organismes de surveillance, y compris la CFP, laquelle serait chargée de la surveillance du mérite et de la neutralité, tout en tenant compte de la volonté exprimée en ce qui a trait à l'autonomie en matière de gestion. Un détracteur formule cependant la critique selon laquelle « les commissaires ont fait montre d'une innocence puérile; ils ont cruellement manqué de modestie alors qu'ils auraient dû en avoir beaucoup et ils ont fait preuve d'ignorance dans des dossiers cruciaux qu'il aurait été aisé de bien connaître⁴¹ » [*traduction*]. Cette critique est d'autant plus troublante qu'elle sous-entend que les recommandations déboucheraient sur une centralisation des pouvoirs au sein du conseil de gestion proposé, lequel cumulerait, outre un rôle de contrôle financier accru, toutes les fonctions de la CFP. Ce cumul aurait pour effet d'orienter l'équilibre du pouvoir au profit du centre et donc de miner non seulement les pouvoirs des sous-ministres mais aussi ceux des ministres⁴².

LE COMITÉ D'AVIGNON : LE MÉRITE EN PERTE DE VITESSE?

Malgré le fait qu'elle reconnaisse la nécessité d'améliorer l'efficacité de la gestion au gouvernement du Canada et qu'elle accepte de contribuer

à l'atteinte de cet objectif, la CFP se heurte à des préoccupations persistantes au sujet de la portée et de la clarté du cadre législatif adopté en 1967. En effet, celui-ci est toujours perçu comme un obstacle à l'efficacité de la gestion. En particulier, on critique la confusion attribuable aux réformes qui touchent la CRTFP et la CFP, deux organismes qui exercent des fonctions d'appel. La confusion est due au fait que les personnes qui interjettent appel auprès de l'un des organes n'ont ensuite plus la possibilité d'utiliser d'autres mécanismes de recours. On estime donc de plus en plus que les gens font l'objet d'une injustice, sans rien pouvoir y faire. Pour remédier à la situation, le gouvernement met sur pied le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, qui sera chargé d'examiner les problèmes qui découlent de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, particulièrement en ce qui a trait au mérite, à la promotion et aux procédures de recours et d'appel relativement aux nominations, aux promotions et aux rétrogradations ainsi qu'à l'accès à la formation pour les employés. Cette commission d'enquête, dirigée par Guy D'Avignon et constituée à la fois de représentants du gouvernement et des syndicats, est chargée d'examiner la gestion du personnel et l'application du principe du mérite, deux activités qui sont au cœur même du mandat de la CFP⁴³. Toutefois, même si le Comité formule des recommandations qui s'avéreront utiles pour régler les querelles de compétences touchant les procédures d'appel, il n'est pas un apôtre du système axé sur le mérite. Le Comité D'Avignon en viendra plutôt à avoir une perception du mérite semblable à celle que l'on observait déjà chez les détracteurs de la CFP dès les années 1920, à savoir qu'il s'agit d'une considération de second ordre par rapport à la nécessité pressante d'améliorer la gestion du personnel au sein de la fonction publique et à celle plus impérieuse encore d'obtenir un leadership exécutif efficace de la part du Cabinet. Plutôt que de constituer un élément fondamental au cœur des politiques touchant le personnel dans un régime démocratique, le mérite est désormais considéré comme un amalgame de procédures axées sur la justice, l'égalité et la transparence, mais ne permettant pas de faire en sorte que les nouveaux fonctionnaires possèdent les caractéristiques et les valeurs associées aux responsabilités de leur charge.

Selon les membres du Comité d'Avignon, les problèmes relatifs à la gestion du personnel et au mérite sont attribuables, une fois de plus, à l'absence de toute philosophie de gestion et de tout sens du leadership organisationnel. Dans ces circonstances, les gestionnaires ne disposent pas des outils appropriés pour gérer, ils doivent composer avec une réglementation régissant le mérite qui est excessive et rigide et ils doivent suivre aveuglement les règles communément appliquées en ce qui a trait au mérite, le tout aux dépens de l'efficacité et de l'efficacé. Nombreux sont ceux qui croient que la CFP devrait se concentrer sur les activités permettant de « hausser les critères de compétence en matière de gestion, de déterminer les postes de gestion, de sélectionner et de perfectionner les gestionnaires⁴⁴ ». C'est donc dire que celle-ci, plutôt que de se préoccuper de la protection du système axé sur le mérite, devrait s'efforcer d'élaborer une philosophie de gestion et de former des gestionnaires.

Mais à quoi devrait ressembler cette philosophie de gestion? Le Comité D'Avignon est d'avis qu'elle devrait porter sur la relation entre les gestionnaires et leurs employés, sur les domaines où il faut obtenir un rendement élevé et sur les critères de rendement appropriés. Les employés sont généralement plus productifs lorsqu'ils savent ce qu'on attend d'eux. Pour cette raison, il est essentiel que la philosophie de gestion soit axée sur les objectifs. Il serait probablement impossible, et certainement déraisonnable, de tenir les employés responsables du fait que des objectifs qui ne leur avaient pas été clairement précisés au départ n'ont pas été atteints. Selon le Comité D'Avignon, la plus grande difficulté réside dans le fait que la fonction publique ne possède « tout simplement pas de système qui définisse les buts, assure que les gestionnaires s'engagent à les atteindre et permette de préparer des rapports sur l'activité en cours afin d'établir des méthodes d'imputabilité⁴⁵ ».

Le Comité D'Avignon tient compte des travaux effectués par les deux commissions royales d'enquête l'ayant précédé ainsi que de la nouvelle orientation intellectuelle dans le domaine de la gestion. Selon toutes ces sources, les gestionnaires devraient se voir accorder la possibilité de gérer, tout en faisant l'objet d'une série de vérifications

dans le cadre d'un système de freins et de contrepoids assuré par les organismes centraux et les organes de surveillance comme la CFP, lesquels seraient chargés d'établir les politiques et les procédures à cet égard. Toutefois, comme c'est le cas pour les réformes depuis deux décennies, les changements à la CFP sont difficiles à mettre en œuvre. Le Comité fait remarquer que, depuis 1920, le fardeau de règles, de règlements, de lignes directrices, de directives et de mesures de contrôle n'a cessé d'augmenter, ce qui, selon les gestionnaires, mine le système et limite leur capacité à gérer⁴⁶. Ce système strict constitue « la parfaite antithèse des principes de la gestion moderne » et, bien qu'il permette, dans certains cas, d'éviter les types d'abus les plus flagrants associés aux anciens principes de gestion (soit le favoritisme et la corruption), il ne mènera jamais à la création du principe de gestion *axée sur les résultats* qui s'impose.

Dans le cadre de ses efforts visant la modernisation du régime de gestion du personnel, le Comité D'Avignon, à l'instar de nombreux détracteurs, souhaite moderniser le concept du mérite. Il a souvent été répété que, au moment où le principe du mérite a été créé en 1920, les principes de gestion dominants étaient ceux de la gestion scientifique. Or, les principes théoriques et professionnels de la gestion et du comportement organisationnel ont évolué considérablement au fil des ans. D'Avignon fait d'ailleurs remarquer ce qui suit : « Parmi les organismes qui constituent la [f]onction publique on trouve des structures, des styles et des systèmes de gestion qui reflètent toute la gamme des théories de l'organisation. Toutefois, notre régime du mérite est fermement axé sur l'école de la gestion scientifique, et sur nulle autre⁴⁷ ». Ce qui est frappant dans cette affirmation, c'est le manque de considération à l'égard du mérite à titre de valeur clé associée au principe constitutionnel d'une fonction publique impartiale. On n'y trouve pas non plus la notion selon laquelle le mérite est une valeur à préserver si l'on veut que la fonction publique conserve son statut dans la démocratie canadienne à titre d'institution importante et indépendante. De fait, à la fin des années 1970, la notion de fonction publique constitutionnelle fondée sur les principes fondamentaux que sont le mérite et l'impartialité semble quelque peu romantique. À

l'époque, on s'attend plutôt à ce que la fonction publique réponde aux besoins des politiciens, des citoyens et des gestionnaires, et l'on ne se soucie guère de son rôle global.

Les travaux du Comité D'Avignon mettent en lumière une volonté de créer un système axé sur le mérite qui soit plus souple, sans toutefois retourner à un régime fondé sur le favoritisme. On ne craint pas tant le favoritisme politique que le fait que les gestionnaires créent une forme de favoritisme bureaucratique; il s'agit là d'une préoccupation qui dure depuis longtemps. On craint enfin l'établissement d'une fonction publique fermée qui soit hostile aux gens de l'extérieur, particulièrement les minorités régionales, les minorités raciales et les femmes. Le Comité propose donc une solution partielle : l'ancienne vision selon laquelle la CFP devrait continuer de favoriser une fonction publique où les gens font carrière et qui soit fermée aux échelons inférieurs, soit dans les domaines syndiqués, mais faire preuve de plus d'ouverture en ce qui a trait à l'embauche aux échelons supérieurs de gens talentueux provenant de l'extérieur. La haute direction de la fonction publique serait donc ouverte au recrutement externe, tandis que la portion syndiquée de la fonction publique fonctionnerait selon le principe du recrutement au niveau d'entrée et de la promotion à l'interne⁴⁸.

Le rapport du Comité D'Avignon ne porte pas réellement sur le système axé sur le mérite, cette question n'étant traitée que dans une brève partie du texte. De plus, dans ses commentaires sur le mérite, le Comité n'apporte généralement rien de très utile. Il considère le mérite comme une entrave pour les gestionnaires et comme un concept qu'il faudrait réformer de façon à permettre au gouvernement d'« adapter le système du mérite aux besoins de la gestion⁴⁹ ». Dans le rapport, on précise également que le mérite ne devrait pas revêtir une importance supérieure à celle des autres principes administratifs en vigueur dans la fonction publique, mais devrait plutôt se situer sur le même pied que l'efficacité, l'efficacé, la souplesse, l'équité et l'égalité des chances. Le mérite devrait « être conçu de façon à permettre aux gestionnaires une certaine liberté d'action en ce qui concerne l'affectation de leur personnel selon les exigences changeantes des programmes et les variations du volume de travail⁵⁰ ». Le message est donc clair : si le mérite nuit à la gestion, les impératifs de la gestion doivent prévaloir.

Le seul point positif que le Comité reconnaît au système axé sur le mérite est la pratique typiquement canadienne qui consiste à appliquer le mérite à un emploi en particulier plutôt qu'à l'évaluation globale d'un candidat en vue d'une carrière l'amenant à exercer diverses fonctions. La pratique qui a cours depuis l'avènement du régime de classification en 1919 a permis de faire en sorte que le recrutement à la fonction publique canadienne ne se limite pas aux postes du niveau d'entrée, mais qu'il ait lieu à tous les niveaux⁵¹. Cette pratique a toujours eu pour avantage de permettre le recrutement de l'élite à la haute direction de la fonction publique, pratique que la législation en vigueur semble encourager⁵². La seule suggestion du Comité à cet égard vise la modification de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pour permettre un recrutement plus direct lorsqu'il en va de l'intérêt du public, par opposition à l'intérêt de la fonction publique. La CFP doit donc faire en sorte que les nominations de personnes provenant de l'extérieur de la fonction publique aux échelons supérieurs soient plus représentatives de la société canadienne qu'elles ne l'étaient auparavant.

CONCLUSION : LE NOUVEAU PARADIGME DU RENDEMENT

Les nouvelles conceptions généralement admises au sujet du rôle changeant de la fonction publique débouchent toutes sur la même conclusion : il faudrait restreindre le rôle de la CFP. Michael Kirby, secrétaire principal du premier ministre Trudeau, s'inscrit dans une tendance de plus en plus observée lorsqu'il propose une fonction publique décentralisée et subdivisée au sein de laquelle les services sont rapprochés des citoyens. Il propose en outre l'autofinancement pour les unités qui offrent des services ayant un potentiel commercial, la concurrence du secteur privé et du secteur public, et l'établissement des coûts complets des services publics. L'objectif est d'« assujettir les gestionnaires de l'administration publique aux impératifs économiques importants qui existent uniquement dans le monde concurrentiel des affaires, ce qui astreindrait au moins une portion du processus décisionnel gouvernemental au même type de discipline qui régit les

processus décisionnels dans le secteur privé concurrentiel⁵³ » [*traduction*]. Il est clair que les idées de Kirby s'inscrivent dans une tendance qui sera bientôt désignée sous le nom de *gouvernement entrepreneurial* et que la CFP constituera bientôt un obstacle sérieux à la réalisation de cet objectif.

Les pressions s'accroissent pour que le champ d'action de la CFP se limite, dans le meilleur des cas, à celui d'un organisme de recrutement ou encore, à la rigueur, à celui d'un organisme de vérification. Elle doit donc se concentrer davantage sur les échelons inférieurs, où elle peut fournir des services efficaces tout en exerçant les fonctions d'un organisme de vérification ou de certification en vue d'assurer l'application des procédures appropriées en ce qui a trait aux nominations effectuées aux échelons supérieurs. Un commentateur fait remarquer qu'une telle « réduction des responsabilités amènerait la création d'un nouveau rôle pour la CFP qui ressemblerait davantage, sur le plan du personnel, à celui du vérificateur général sur le plan financier⁵⁴ » [*traduction*]. La transformation de la CFP en organisme de vérification accompagnée du transfert de tous les pouvoirs de nomination à l'organe exécutif demeure une réforme très populaire chez les observateurs externes, mais qui ne trouvera jamais d'appui au sein du gouvernement. Aucun politicien du pays ne souhaite retirer la responsabilité exécutive de la CFP et, ce faisant, rompre le marché conclu avec le Parlement en 1908.

Malgré une certaine réticence à appliquer les mesures visant la réduction de la CFP, on commence à accepter que la fonction publique doit faire l'objet d'une modernisation; d'organisme au service de vagues principes associés aux conventions constitutionnelles, elle doit se transformer en une organisation active au service du pouvoir exécutif. Lentement, la fonction publique se voit retirer tout caractère moral; la notion de mérite à titre de valeur fondamentale est remplacée par la conception selon laquelle le mérite équivaut à un ensemble de procédures⁵⁵. Le présent chapitre a traité de la façon dont la CFP a été poussée à participer à diverses tentatives visant à diminuer le rôle du mérite et à valoriser l'importance de la gestion dans la création d'une fonction publique professionnelle. Dans une certaine mesure, la CFP a été forcée de jouer ce rôle. Il semble que le principe du mérite récolte peu d'appui et que tous réclament un plus grand leadership exécutif

direct sur les fonctions de gestion afin d'augmenter la responsabilisation et l'efficacité de l'administration publique de même que sa réactivité à l'orientation politique⁵⁶. Bien qu'il ne s'agisse pas de la seule tendance observée durant cette période, ce courant de pensée est prédominant dans le cadre des réformes entreprises après 1967 et avant les années 1980, soit durant la décennie au cours de laquelle les politiciens du monde entier commenceront à s'intéresser vivement aux réformes dans la gestion publique. Celles-ci seront désormais regroupées sous l'appellation, vague s'il en est, de *nouvelle gestion publique*. Cette vision globale de la gestion découle d'une volonté de se soustraire à l'influence contraignante du système axé sur le mérite au nom de l'amélioration de la gestion. Par conséquent, tout organisme qui représente l'ancienne conception de la fonction publique est considéré comme un obstacle au progrès. C'est d'ailleurs à cette époque que les organisations analogues à la CFP dans le monde entier seront menacées de disparition.

Pourtant, les plaintes formulées ne sont pas nouvelles. De fait, depuis sa création, la CFP est considérée comme un obstacle à la modernisation. On a toujours considéré que ses mécanismes étaient trop lents, qu'ils privaient les gestionnaires des pouvoirs qui leur revenaient de plein droit et que l'accent qu'elle mettait sur la justice et sur les processus rendait difficile la mise en œuvre de réformes d'envergure. Dans les années 1970, ceux qui examinent le rôle de la CFP sont d'avis que, si le gouvernement du Canada suit la vague de la réforme en gestion, il en découlera un meilleur rendement de la part de la fonction publique pour la population canadienne. On en vient donc à envisager la réforme de la fonction publique comme une activité technique dont la réussite reposerait, d'une part, sur une structure hiérarchique claire et, d'autre part, sur la concentration du pouvoir exécutif⁵⁷. On ne cherche guère à défendre d'autres considérations que celles qui permettent d'améliorer le rendement. Une importance renouvelée est accordée à la nature du travail et à la capacité d'obtenir des résultats, au détriment de l'ancienne conception d'une fonction publique faisant partie d'une société bien ordonnée et gouvernée. On observe finalement une diminution de l'intérêt envers le professionnalisme et la neutralité de la fonction publique ou encore de l'importance accordée à ces principes que la CFP a toujours été chargée de préserver.

NOTES

- ¹ John Edwards (1^{er} mai 1979), Note de service confidentielle, "Some Initial Reactions to the Lambert Commission Report," Archives de la Commission de la fonction publique.
- ² *Lois du Canada, 1968-1969*, Chapitre 54.
- ³ H. L. Laframboise (1971), "Administrative Reform in the Federal Public Service : Signs of a Saturation Psychosis," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 14:3, p. 303-325.
- ⁴ Commission de la fonction publique du Canada (1979), *Rapport annuel 1979*, Volume 1, Hull, Approvisionnement et Services Canada, p. 9.
- ⁵ J. J. Carson (1968), "The Changing Scope of the Public Servant," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 11, N^o 4, p. 407-413.
- ⁶ *Rapport annuel 1967*, p. 7.
- ⁷ *Débats de la Chambre des communes*, 7 juillet 1947, p. 5182-5183.
- ⁸ J. Donald Kingsley (1944), *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press.
- ⁹ V. Subramaniam (1967), "Representative Bureaucracy: A Reassessment," *American Political Science Review*, vol. 61, N^o 4, p. 1010-1019; voir aussi Fredrick Mosher (1968), *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968.
- ¹⁰ Frederick C. Mosher (1968), *Democracy and the Public Service*; voir aussi Kingsley (1944), *Representative Bureaucracy*.
- ¹¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 1971*, p. 1.
- ¹² Carole Agocs (1986), "Affirmative Action, Canadian Style: A Reconnaissance," *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 12, N^o 1, p. 148-162.
- ¹³ Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 11-13.
- ¹⁴ David Nachmias et David Rosenbloom (1973), "Measuring Bureaucratic Representation and Integration," *Public Administration Review*, vol. 33, N^o 6, p. 590-597.
- ¹⁵ Sylvain Cloutier (1968), "Senior Public Service Officials in a Bicultural Society," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 11 N^o 4, p. 368-406.
- ¹⁶ Canada (1968), *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- ¹⁷ Chambre des communes, *Débats*, 6 avril 1966, p. 3915.
- ¹⁸ Chambre des communes, *Débats*, 23 juin 1970, p. 8487.
- ¹⁹ Kathleen Archibald (1970), *Les deux sexes dans la fonction publique*, Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada.
- ²⁰ Canada (1970), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

- 21 Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 1978*, p. 19.
- 22 Lois révisées du Canada (1985), Chapitre 23 (2^e Supplément).
- 23 *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, Chapitre 44.
- 24 Canada (2007), Comité permanent du sénat sur les droits de la personne, Résultats préliminaires, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore*.
- 25 Pan S. Kim (1994), "A Theoretical Overview of Representative Bureaucracy: Synthesis," *International Review of Administrative Sciences/Revue internationale des sciences administratives*, vol. 60, p. 392.
- 26 Patrick Weller (1989), "Politicisation and the Australian Public Service," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, N^o 4, p. 370.
- 27 Lorne Sossin (2006), « Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires : rétablir l'imputabilité* Volume 2, Hull : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 27-78.
- 28 William F. West (2005), "Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship," *The Policy Studies Journal*, vol. 33, p. 147-160.
- 29 Hugh Hecl (1975), "OMB and the Presidency: The Problem of Neutral Competence," *The Public Interest*, vol. 38, p. 83.
- 30 James B. Christoph (1957), "Political Rights and Administrative Impartiality in the British Civil Service," *American Political Science Review*, vol. 51, p. 68.
- 31 Kenneth Kernaghan (1986), "Political Rights and Political Neutrality: Finding the Balance Point," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 29 N^o 4, p. 650.
- 32 "Review Urged on Politics Rule in Civil Service," *The Globe and Mail*, Tuesday, March 28, 1972, p. 4.
- 33 Vérificateur général du Canada, *Rapport 1975-76*, p. 9.
- 34 Canada (1979), *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, Rapport final*, Hull, Approvisionnement et Services Canada, p. 124.
- 35 *Ibid.*, p. 36.
- 36 *Ibid.*, p. 37.
- 37 *Ibid.*, p. 133.
- 38 *Ibid.*, p. 135.
- 39 *Ibid.*, p. 136.
- 40 *Ibid.*, p. 43.
- 41 Douglas Hartle (1979), "The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review," *Canadian Public Policy/Analyse des politiques*, vol. 3, N^o 2, p. 366-382, 367.

- ⁴² *Ibid.*, p. 372.
- ⁴³ Canada (1979), *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, Hull, Approvisionnement et Services Canada.
- ⁴⁴ *Ibid.*, p. 41.
- ⁴⁵ *Ibid.*, p. 49.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. 58.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. 91.
- ⁴⁸ *Ibid.*, p. 99-100.
- ⁴⁹ *Ibid.*, p. 105.
- ⁵⁰ *Ibid.*, p. 105.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 219.
- ⁵² *Lois du Canada, 1966-1967*, Chapitre 71, Articles 10 et 11.
- ⁵³ Michael J. Kirby (2004), "Reflections on the Management of Government in the 1980s," in Bernard Ostry et Janice Yalden (éds.), *Visions of Canada: The Alan B. Plaunt Memorial Lectures, 1958-1992*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 443.
- ⁵⁴ Gilles Paquet (1985), "An Agenda for Change in the Federal Public Service," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 28, N° 3, p. 455-461, 461.
- ⁵⁵ James R. Thompson (2006), "The Federal Civil Service: The Demise of an Institution," *Public Administration Review*, vol. 66, N° 4, p. 496.
- ⁵⁶ Flora Macdonald (1980), "The Minister and the Mandarins: How a New Minister Copes With the Entrapment Devices of Bureaucracy," *Policy Options/Options politiques*, vol. 50, N° 3, p. 3.
- ⁵⁷ Jack H. Knott et Gary J. Miller (1987), *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, p. 2.



À LA DÉFENSE DE LA NEUTRALITÉ POLITIQUE : 1979-2006

On ne conteste pas sérieusement qu'il existe une convention de neutralité politique, essentielle au principe de gouvernement responsable [...].

Cour suprême du Canada, décision *Osborne*, 1991

Après vingt ans de régime libéral presque sans interruption, l'arrivée au pouvoir du Parti progressiste-conservateur en 1984 marque un tournant important dans la politique canadienne. Le nouveau premier ministre d'alors, Brian Mulroney, n'avait guère été élogieux à l'endroit de la fonction publique tout au long de sa campagne, allant jusqu'à promettre qu'une fois au pouvoir, il donnerait « leur avis de renvoi et des chaussures de course aux bureaucrates » [*traduction*]¹. En dehors des questions d'efficacité et d'économie, l'alignement de la fonction publique sur l'exécutif politique est une préoccupation importante pour le nouveau gouvernement. Cette question donne lieu à des débats sur le degré d'influence politique qu'il conviendrait d'exercer sur la dotation des postes de direction de la fonction publique. C'est ainsi que durant les années Mulroney, outre la relance de l'éternel débat sur la nécessité d'une plus grande souplesse administrative dans la dotation, on voit également émerger de nouvelles préoccupations sur la politisation de la fonction publique, lesquelles ne disparaîtront pas après le retour des Libéraux au pouvoir en 1993. En fait, le débat sur la politisation de la fonction publique prend une nouvelle dimension

dans les années 1990, époque où certains interdits relatifs aux activités politiques des fonctionnaires sont jugés incompatibles avec la *Charte des droits et libertés* adoptée en 1982 : on s'inquiète alors d'une politisation éventuelle des échelons inférieurs de la bureaucratie.

Dans le présent chapitre, nous rendrons compte des débats qui se sont déroulés au cours des dernières décennies au sujet du principe de la neutralité politique de la fonction publique et des événements qui ont remis en cause les normes et politiques traditionnellement associées à ce principe. Nous verrons que, de 1979 à 2006, il y a aura énormément de désaccord sur le sens et la valeur de la neutralité politique de la bureaucratie dans une démocratie libérale et, plus important encore, sur les garanties qui devraient découler de la volonté d'appliquer ce principe à la dotation des postes de la fonction publique du Canada. Au cours de ces débats et événements, la Commission de la fonction publique (CFP) joue un rôle central dans la défense d'une solide version de la neutralité politique, rappelant aux détracteurs sa valeur pour un gouvernement démocratique. Mais, à mesure que des questions légitimes sont de plus en plus largement soulevées au sujet de la réactivité au contrôle démocratique et de la protection des droits politiques fondamentaux des fonctionnaires, la CFP et sa conception traditionnelle de la neutralité politique passent au second plan. Tout comme elle l'avait fait auparavant lorsqu'elle avait été confrontée à d'autres problèmes, la CFP doit s'adapter et s'efforcer de trouver un nouvel équilibre entre ces valeurs contradictoires, qui sont toutes des valeurs inhérentes à la démocratie canadienne.

LE CONTRÔLE D'UNE BUREAUCRATIE À L'ÈRE DU SOUPÇON : UNE POLITISATION PAR LE HAUT?

Comme nous l'avons vu, l'élection du gouvernement Mulroney en 1984 fait basculer le balancier du pouvoir au Canada. Après des décennies pendant lesquelles des gouvernements libéraux successifs ont présidé au développement de l'État-providence, l'arrivée d'un gouvernement progressiste-conservateur déterminé à limiter les dépenses et à réduire

la fonction publique est une perspective assez inquiétante pour la bureaucratie fédérale. Le sentiment d'appréhension est cependant mutuel : plusieurs ministres et conseillers du nouveau gouvernement se méfient des fonctionnaires et voient dans la fonction publique un obstacle éventuel à la mise en œuvre de ses projets.

Le nouveau gouvernement nourrit peut-être certains préjugés à l'égard de la compétence des fonctionnaires², mais la question plus générale est celle de leur souplesse de réaction au contrôle politique. Selon le gouvernement, les fonctionnaires sont les agents du statu quo et se montrent excessivement attachés aux programmes sociaux qu'ils ont bâtis depuis des décennies sous la direction des Libéraux et qu'ils sont désormais payés pour administrer. Dans une note de service adressée en 1985 au premier ministre, Peter White, conseiller principal pour le Cabinet du premier ministre, explique ceci :

Le Parti libéral, au pouvoir pendant 20 ans sur 21 jusqu'à 1984, a établi la fonction publique dont nous avons hérité. [...] Ces nominations ont été faites dans un effort conscient et parfaitement convenable de façonner une fonction publique qui serait compatible avec le style et l'approche de Trudeau – le style et l'approche même que les électeurs canadiens ont si catégoriquement rejetés en septembre 1984. Il est vain de penser que ces hommes et ces femmes, qui ont passé la plus grande partie de leurs carrières dans la fonction publique à concevoir et à appliquer l'approche gouvernementale de Trudeau et de Pitfield, puissent soudainement s'engager fermement à modifier leur propre création³.

Dans ce texte, White va jusqu'à dire que plus de la moitié des ministres du Cabinet Mulroney semblent dominés par les bureaucrates hérités des années Trudeau et que ces hauts fonctionnaires entravent la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les changements souhaités par l'électorat⁴.

Ce point de vue sur les hauts fonctionnaires, dont on croit que la loyauté et l'engagement sont obscurcis par un mélange d'intérêt personnel, de fidélités antérieures et d'affinités idéologiques avec les

gouvernements précédents, influence certainement la façon dont le gouvernement Mulroney aborde la question de la dotation des postes de cadres supérieurs de la fonction publique. Le contrôle de la bureaucratie est devenu un objectif important, et le gouvernement prend un certain nombre de mesures à cet égard.

Tout d'abord, il est certain que le gouvernement s'intéresse aux nominations par décret qui se trouvent légitimement sous son contrôle. Par exemple, Peter White, qui est à l'époque adjoint spécial du premier ministre chargé des nominations par le gouverneur en conseil, formule explicitement l'avis selon lequel le Cabinet du premier ministre devrait participer de plus près à la nomination et à la supervision des hauts fonctionnaires, notamment des sous-ministres, pour veiller à ce que la fonction publique ne devienne pas une entrave à la réalisation des objectifs du gouvernement :

Pour rassurer [les Canadiens], [nous] devons commencer tôt à prendre le contrôle de la bureaucratie en identifiant et seulement en installant certains de nos directeurs généraux comme il est évoqué ci-dessus. Cela ne doit pas être fait avec tambours et trompettes, et entre de longs intervalles, mais de façon continue et routinière au cours du mandat du gouvernement. Nous devons également garder à l'esprit qu'une poignée de positions, au Conseil privé, à la Commission de la fonction publique, au Conseil du Trésor, à DRIE, etc., constituent la clé du contrôle efficace de la bureaucratie⁵.

Pour exercer un contrôle politique sur la fonction publique, il faut alors progressivement mettre en place une nouvelle équipe de hauts fonctionnaires. Le gouvernement Mulroney prend donc des mesures à cet égard, du moins jusqu'à un certain point. Environ un an après son accession au pouvoir, il a déjà nommé quarante-cinq personnes à des postes du niveau de sous-ministre⁶. En deux ans « presque tous les sous-ministres » ont changé, et une nouvelle équipe de direction est en place : ce réaménagement est « sans précédent » selon Peter Aucoin, qui examine dans son étude la nouvelle gestion gouvernementale de l'époque⁷. Cependant, bien que ces nominations soient considérées

comme « un moyen d'exercer rapidement un contrôle sur la bureaucratie⁸ » [*traduction*], peu de responsables politiques extérieurs à la fonction publique sont nommés à ces postes de direction. La difficulté de la tâche et une rémunération relativement médiocre ne font rien pour attirer des candidats du secteur privé. En fin de compte, le premier ministre se tourne vers des fonctionnaires chevronnés pour constituer sa nouvelle équipe, de sorte que, malgré la recherche d'une certaine affinité personnelle et idéologique dans la nomination de ces hauts fonctionnaires, le tout n'a certainement pas donné lieu à une vaste « politisation issue de l'extérieur⁹ » [*traduction*] à l'américaine.

Une autre façon d'assurer un contrôle politique sur la bureaucratie consiste à exercer des pressions politiques pour obtenir certaines nominations à des postes assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Il s'agit là d'une tactique inquiétante du point de vue de la CFP. Comme se le rappelle plus tard Jack Manion, ancien haut fonctionnaire, de nombreux responsables politiques progressistes-conservateurs se font les apôtres d'une méthode de dotation à l'américaine et notamment d'un « élargissement des nominations politiques du haut en bas de la hiérarchie¹⁰ » [*traduction*]. Par exemple, dans les entrevues auxquelles nous avons procédé pour réaliser cet ouvrage, un certain nombre d'anciens cadres supérieurs de la CFP et de la division des cadres supérieurs au Bureau du Conseil privé au milieu des années 1980 se sont rappelés que plusieurs nouveaux ministres avaient voulu nommer leurs propres cadres au niveau de sous-ministre adjoint. Nos interlocuteurs avaient eu de nombreuses réunions avec ces nouveaux ministres et leur personnel pour leur expliquer les raisons pour lesquelles ils ne pouvaient pas simplement engager les gens qu'ils voulaient. Certains ministres principaux, comme le vice-premier ministre Erik Nielsen, bien connu pour son dégoût de la bureaucratie, auraient notamment fait connaître avec vigueur leur désir que les ministres interviennent plus largement dans le choix des cadres supérieurs. Les demandes de nomination n'avaient pas été étrangères aux gouvernements antérieurs, mais la méfiance de beaucoup des ministres du gouvernement Mulroney est telle que la CFP sera plus souvent pressée de céder aux préférences ministérielles. En fin de compte, les fonctionnaires de la CFP seront en mesure de résister à

ces pressions en rappelant que celle-ci constitue l'autorité compétente en matière de dotation et qu'elle est une institution indépendante de l'exécutif politique.

Le gouvernement Mulroney prend une dernière mesure, novatrice, pour réaffirmer le contrôle du pouvoir politique sur la bureaucratie : il consolide les cabinets ministériels et il crée notamment le poste de chef de cabinet dans chaque ministère. En fait, pour certains ministres et conseillers importants, comme Don Mazankowski et Tom d'Aquino, la consolidation du personnel politique mis au service des ministres semble fournir le meilleur moyen de contrecarrer le pouvoir de la bureaucratie¹¹. Des cabinets ministériels existaient bien entendu avant le gouvernement Mulroney, mais ils étaient moins importants et constituaient rarement une opposition importante à la bureaucratie. Cependant, sous le nouveau gouvernement, les conseillers ministériels sont censés jouer un rôle plus important dans l'élaboration des politiques et veiller à ce que les décisions des ministres soient comprises et appliquées avec diligence par leurs ministères¹². Pour que l'on comprenne bien son nouveau statut, le conseiller en politique assumant les plus hautes fonctions reçoit le titre de chef de cabinet, et son rang (ainsi que son salaire) est élevé à un échelon équivalent à celui de sous-ministre adjoint (EX-04).

Du point de vue du système de dotation et du principe du mérite, l'augmentation du nombre de cabinets ministériels soulève une double question. Premièrement, les assistants ministériels sont des titulaires politiques exemptés des exigences habituellement associées au système axé sur le mérite. À cet égard, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* prévoit simplement que les ministres ont le pouvoir d'engager leur propre personnel, notamment leur chef de cabinet, et leur nomination échappe donc à la compétence de la CFP¹³. Cependant, comme le fera remarquer Liane Benoît dans une étude réalisée pour le compte de la Commission Gomery, bien que le pouvoir officiel des assistants ministériels soit très limité, leur accès aux ministres, leur rôle dans l'élaboration des politiques et leur capacité à parler *au nom* des ministres dans le fonctionnement des ministères leur donnent une influence considérable¹⁴. Ils constituent donc un groupe d'intervenants

susceptibles de s'immiscer dans le fonctionnement de la fonction publique sans avoir été élus ni sélectionnés en fonction de leur mérite. Dans la tension durable entre la réactivité bureaucratique nécessaire et la politisation excessive, l'augmentation du nombre et de l'influence des assistants ministériels risque de faire pencher la balance du côté de la dernière.

La deuxième question a trait aux droits prioritaires accordés aux assistants politiques qui veulent entrer dans la fonction publique après avoir passé au moins trois ans au service d'un cabinet de ministre. Selon les dispositions de la LEFP, les membres exonérés du personnel de direction, dont font partie les chefs de cabinet, les assistants législatifs et les conseillers en politiques, ont le droit d'être nommés à titre prioritaire à un poste de niveau équivalent dans la fonction publique. Cela signifie que ces anciens titulaires politiques peuvent entrer dans la fonction publique, à un poste assez élevé, sans être assujettis aux exigences et aux concours que suppose en principe le système axé sur le mérite.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on débat des avantages de ce genre de système¹⁵. En garantissant une certaine sécurité aux assistants ministériels, on attire des gens de grande qualité à des postes importants, mais peu durables, en politique. Et il ne fait aucun doute que beaucoup d'anciens assistants ministériels entrés de la sorte dans la fonction publique sont devenus des fonctionnaires remarquables qui ont servi loyalement des gouvernements d'horizons différents. Cependant, le risque d'abus reste réel, et quelques cas du genre suffisent à entamer considérablement la confiance de la population¹⁶. Si l'on se projette dans les années 2000, le *scandale des commandites*, ce détournement des fonds publics à l'avantage du Parti libéral du Canada et de diverses entreprises publicitaires¹⁷, a certainement mis en évidence cette possibilité. Dans cette affaire, l'abus d'un programme gouvernemental était lié en partie à la nomination prioritaire d'un ancien chef de cabinet ministériel à un poste de directeur général au sein du même ministère. En quelques semaines, un assistant ministériel qui avait participé à la décision d'attribuer des fonds à des groupes externes s'est retrouvé à la tête du même programme en tant que fonctionnaire¹⁸. Cette nomination prioritaire est restée un aspect mineur de la controverse, mais c'est

un exemple flagrant du risque d'abus des dispositions de la LEFP sur le personnel exonéré, et c'est certainement la raison pour laquelle le nouveau gouvernement conservateur abrogera ces dispositions controversées en décembre 2006¹⁹, suivant la recommandation de la Commission Gomery²⁰.

En fin de compte, les tentatives du gouvernement Mulroney pour contrôler plus largement la bureaucratie ne semblent pas avoir changé grand-chose, et la présence des chefs de cabinet comme la force plus imposante des cabinets de ministre ont été généralement considérées comme *inefficaces* et *sans effet*²¹. Le désir de faire nommer un plus grand nombre de titulaires politiques aux postes supérieurs de la bureaucratie n'a pas non plus donné beaucoup de résultats : il n'y a pas eu d'afflux de candidats de l'extérieur pour combler les rangs des sous-ministres, et les quelques efforts pour influencer sur la nomination de cadres supérieurs au-dessous du niveau de sous-ministre ont été battus en brèche par la CFP. Après une première période de méfiance, le gouvernement Mulroney, comme ses prédécesseurs, se tourne vers la bureaucratie professionnelle pour l'aider à gérer l'administration publique, et le premier ministre se met à inciter ses ministres à s'appuyer sur les fonctionnaires pour gérer leurs ministères et à s'intéresser plutôt à leurs propres obligations ministérielles et politiques. Comme le dit Paul Tellier, greffier du Conseil privé à l'époque, « le premier ministre a commencé à s'apercevoir, après six mois au pouvoir, qu'il avait besoin de la fonction publique peut être plus qu'elle n'avait besoin de lui²² ».

Du point de vue du système de dotation et du principe du mérite, cette période n'en semble pas moins caractérisée par la réémergence des débats et des préoccupations portant sur la politisation de la fonction publique. Il serait prudent de ne pas exagérer l'importance des pressions politiques exercées à l'époque sur le système de dotation, mais un ancien cadre de la CFP juge ces pressions suffisantes pour que l'on puisse qualifier cette période de « période cruciale pour la CFP²³ », au sens où elle doit affronter des pressions inusitées et affirmer son indépendance. En définitive, les événements de l'époque ne semblent pas avoir sérieusement menacé l'intégrité du système de dotation ou l'application du principe du mérite, mais ils nous rappellent qu'il est

essentiel d'instaurer des garde-fous contre la politisation du système de dotation dans une démocratie libérale.

Par ailleurs, comme le cas particulier du gouvernement Mulroney nous le rappelle également, dans une démocratie représentative, la réactivité de la bureaucratie à l'orientation du gouvernement élu soulève toujours des questions légitimes. La sécurité d'emploi, la neutralité politique et la dotation axée sur le mérite sont les fondements d'une fonction publique professionnelle apte à servir les intérêts à long terme du pays, mais il faut prendre garde de toujours veiller à ce que l'application du principe du mérite ne donne pas lieu, sans qu'on l'ait voulu, à une bureaucratie fermée et peu disposée à se plier aux préférences légitimes du gouvernement élu. La dotation d'une bureaucratie professionnelle est donc toujours une question d'équilibre délicat, et les efforts du gouvernement Mulroney pour contrôler plus largement les cadres supérieurs de la fonction publique auront du moins servi à rappeler que le point d'équilibre souhaitable entre la neutralité politique et la réactivité reste matière à débat.

LES DROITS POLITIQUES DES FONCTIONNAIRES : UNE POLITISATION PAR LE BAS?

Les préoccupations et le comportement du gouvernement Mulroney ont mis en lumière la difficulté de trouver un équilibre entre neutralité et réactivité parmi les cadres supérieurs de la fonction publique, mais, au cours de la même période, certaines décisions judiciaires contraignent également la CFP à s'interroger sur l'équilibre à instaurer entre la neutralité politique de la bureaucratie et les droits politiques des fonctionnaires des échelons inférieurs. Il est entendu depuis longtemps que, pour préserver la neutralité politique de la fonction publique, il faut limiter le droit des fonctionnaires de s'engager dans des activités politiques partisans. Comme nous l'avons vu, la protection de la neutralité politique de la fonction publique est une fonction centrale de la CFP depuis la création de celle-ci au début du XX^e siècle. Cependant, les normes et interdictions précises qui doivent découler de ce principe général sont plus controversées. À la fin des années 1980 et au début

des années 1990, la CFP est contrainte de modifier ses politiques à cet égard.

L'idéal d'une fonction publique neutre et professionnelle apte, à titre indépendant, à fournir des conseils en matière de politiques et à appliquer les mesures décidées par le gouvernement sans considérations d'ordre politique suppose que les fonctionnaires soient impartiaux et perçus comme tels aussi bien par le gouvernement du jour que par la population qu'ils servent. Si, en raison de leur engagement politique manifeste, des fonctionnaires devaient être considérés comme partiaux, leur loyauté à l'égard du gouvernement du jour pourrait être mise en doute. Mais, tout aussi problématique, leur impartialité dans l'exécution de leurs tâches pourrait également être contestée par les citoyens contraints d'avoir affaire à eux et ne partageant pas leur point de vue. Par exemple, un homme d'affaires à l'affiliation politique connue pourrait en venir à douter de l'impartialité et de la conviction d'un agent du fisc si l'on sait que celui-ci est très engagé dans un autre parti. Beaucoup de fonctionnaires occupent des postes qui leur confèrent un certain pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi ou dans la répartition des fonds publics : si l'on devait douter de l'impartialité de ceux qui exercent ce genre de pouvoir, on porterait certainement atteinte à la démocratie canadienne et à la confiance de la population dans la fonction publique.

C'est pourquoi la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* contiendra pendant longtemps des dispositions limitant le droit des fonctionnaires de participer à des activités politiques. Plus précisément, avant sa réforme en 2003, la LEFP, à l'article 33, interdit aux administrateurs généraux et aux autres fonctionnaires de « travailler pour ou contre un candidat » dans le cadre d'une élection, de « travailler pour ou contre un parti politique » et « d'être candidat ». La *Loi* prévoit cependant certaines exceptions à cette interdiction générale. Elle dispose clairement qu'il n'est pas interdit de faire des dons à un candidat ou à un parti ni de participer à des réunions politiques²⁴. Bien entendu, les fonctionnaires ont également le droit de voter. Par ailleurs, les fonctionnaires ordinaires, contrairement aux administrateurs généraux, peuvent également présenter leur candidature à une élection,

à condition cependant d'obtenir l'autorisation de la CFP. Pour qu'ils obtiennent cette autorisation et, par conséquent, un congé, il faut que la CFP établisse que « la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité, pour la fonction publique, dans le poste qu'il occupe alors²⁵ ».

Ces dispositions ont déjà fait l'objet d'une certaine controverse, mais, à mesure que le vocabulaire des droits se répand dans la société canadienne, la question des droits politiques des fonctionnaires devient plus centrale à Ottawa. Comme le fait observer en 1979 le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'Avignon) :

Les points de vue des intervenants sur la question de savoir si les fonctionnaires devraient être libres d'appuyer ouvertement un parti politique étaient très variés. Les plus fervents tenaient que les fonctionnaires ont le droit de s'engager pleinement et librement et qu'aucune loi sur la fonction publique n'éteindrait jamais ce droit. À l'opposé, d'autres intervenants estimaient que toute activité politique partisane de la part d'un fonctionnaire suffirait à mettre en doute la neutralité politique de la fonction publique tout entière. Nous avons pu constater, quant à nous, que les jeunes fonctionnaires sont ceux qui réclament avec le plus d'insistance le droit à l'engagement politique²⁶.

Sensible au désir croissant parmi les fonctionnaires de participer à la vie politique, le Comité d'Avignon estime que l'interdiction généralisée prévue par la loi est *déphasée* et, finalement, *inexécutable*²⁷. C'est ainsi que, déjà à la fin des années 1970, le Comité D'Avignon recommande de modifier la LEFP pour accorder aux fonctionnaires plus de liberté d'action politique.

Le système proposé par le Comité D'Avignon s'inspire largement du système britannique et il découle du principe, qui deviendra important par la suite dans le droit canadien également, selon lequel le droit des fonctionnaires de participer à la vie politique devrait être fonction du rang et des responsabilités. Le Comité ne conteste pas

l'importance de la neutralité politique de la fonction publique ni le fait qu'elle rehausse la valeur de la fonction publique aux yeux du gouvernement et de la population, mais il estime que de nombreux fonctionnaires, de par la nature de leur travail, pourraient participer pleinement au processus politique sans compromettre l'impartialité de la bureaucratie. Comme l'énoncera plus tard la Cour suprême du Canada, les effets d'une affiliation politique sont fort différents selon qu'il s'agit d'un sous-ministre ou d'un employé de cafétéria²⁸. Plus le titulaire assume de responsabilités, jouit d'un pouvoir discrétionnaire et exerce une influence sur les décisions du gouvernement, plus la neutralité politique devient importante. Les interdictions généralisées prévues par la LEFP qui, pour la plupart, s'appliquent alors uniformément à toutes les catégories et à tous les échelons, sont donc considérées comme excessives.

À titre de solution, le Comité D'Avignon recommande en 1979 que la fonction publique soit divisée en trois groupes, de façon à déterminer les droits des employés sur le plan de l'engagement en politique. Les membres d'un premier groupe, composé des cadres de direction et de gestion, n'auraient pas le droit de participer activement à la vie politique, mais ils seraient autorisés à faire des dons, à participer à des réunions politiques et à voter. Les membres d'un deuxième groupe, composé des fonctionnaires exécutant des tâches qui pourraient être compromises par leur engagement politique, par exemple l'administration du personnel ou l'octroi de contrats et de subventions, pourraient participer à la vie politique à condition d'obtenir l'autorisation de la CFP. Enfin, les membres d'un troisième groupe, composé de toutes les autres catégories professionnelles, auraient « pleine liberté d'action, notamment celle de poser leur candidature et de briguer les suffrages²⁹ ».

À l'époque, la CFP s'oppose vigoureusement à ce genre de réforme. Elle estime que l'élargissement des droits politiques des fonctionnaires menacerait nécessairement le principe de la neutralité politique de la fonction publique. En entrevue, Edgar Gallant, président de la CFP à l'époque, s'est rappelé qu'il n'avait jamais eu l'occasion de discuter en personne de cette question avec la plupart des sous-ministres et qu'il était très important pour lui de résister à ces propositions. Il était convaincu

que les fonctionnaires étaient des professionnels qui ne devaient pas être engagés ou donner l'impression d'être engagés dans des activités politiques et partisans. Pour préserver la réputation professionnelle de la fonction publique, l'impression de neutralité est tout aussi importante que la neutralité proprement dite. En permettant aux fonctionnaires des échelons inférieurs de participer plus largement et plus visiblement à la vie politique, on risque d'alimenter la méfiance de la population à l'égard de toute la fonction publique.

La CFP semble donc faire partie d'une minorité hostile à l'élargissement des droits politiques des fonctionnaires, mais elle n'est pas seule. En fait, l'adhésion de M. Gallant à une stricte perspective de la neutralité politique trouve plus tard un écho dans les paroles du juge William Stevenson, de la Cour suprême, qui exprimera une opinion dissidente dans une affaire qui fera date sur le sujet :

La [LEFP] aurait pu faire une distinction entre les employés de différents niveaux mais, à mon avis, les arguments en faveur d'une interdiction globale des activités partisans sont forts. [...] Dès lors que les allégeances politiques deviennent notoires, les principes de neutralité, d'impartialité et d'intégrité se trouvent menacés. On peut craindre en effet dans la fonction publique que des personnes briguant une nomination ou une promotion se sentent contraintes de régler leur conduite sur les intérêts partisans connus de ceux qui en décident. En affichant leurs convictions politiques, les fonctionnaires font preuve d'un manque de neutralité et, par le fait même, violent la convention de neutralité, de sorte que la perception de neutralité existant chez le public est gravement compromise, voire anéantie. [...] Je dois dire qu'autoriser la participation manifeste à des activités politiques partisans, c'est approcher dangereusement de l'abandon du principe de neutralité³⁰.

C'est ce genre de stricte perspective de la neutralité politique qui étaye l'opposition de la CFP aux changements proposés à la LEFP.

Il est encore possible de bloquer ces réformes à la fin des années 1970, mais la CFP ne pourra pas empêcher que la loi soit

modifiée dans les années suivantes. Deux décisions judiciaires ont une importance particulière dans la redéfinition des droits politiques des fonctionnaires entre 1985 et 1992 : la décision *Fraser* en 1985 et la décision *Osborne* en 1991³¹.

Dans la décision *Fraser*, un employé de Revenu Canada congédié après avoir vigoureusement critiqué en public les politiques du gouvernement sur l'adoption du système métrique et l'enchâssement constitutionnel d'une charte des droits et libertés conteste son licenciement. Dans les journaux et à la radio, Neil Fraser, chef de la division régionale des taxes sur les entreprises à Kingston, n'a cessé de critiquer les politiques du gouvernement Trudeau et le gouvernement lui-même, allant jusqu'à le comparer au gouvernement dictatorial de la Pologne et au régime de l'Allemagne nazie³². Il écrit même au leader de la Chambre des communes de la Grande-Bretagne pour critiquer le gouvernement du Canada et demander au gouvernement britannique de ne pas autoriser le Canada à se doter d'une nouvelle constitution³³. Après plusieurs avertissements, M. Fraser est renvoyé de la fonction publique. Il fait alors appel de la décision devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique, puis devant la Cour suprême du Canada, faisant valoir que le gouvernement entrave indûment sa liberté d'expression, sous prétexte de préserver l'impartialité et l'efficacité de la fonction publique.

En fin de compte, la Cour suprême entérine le congédiement de M. Fraser. Comme l'explique le juge en chef, l'affaire n'est pas exactement d'ordre constitutionnel, mais elle porte sur « le juste équilibre juridique entre (i) le droit d'une personne, à titre de membre de la société démocratique canadienne, de s'exprimer librement et sans réserve sur des questions importantes de nature publique et (ii) le devoir d'une personne, en tant que fonctionnaire fédéral, de remplir correctement ses fonctions à titre d'employé du gouvernement du Canada³⁴ ». Dans la décision rendue en l'espèce, la Cour formule certaines instructions sur la façon dont cet équilibre devrait être envisagé. Il est entendu que la limitation de la liberté d'expression des fonctionnaires se justifie par l'objectif de maintenir une fonction publique impartiale et loyale, mais les fonctionnaires ne peuvent pas être « les membres silencieux de la

société » et ils doivent jouir d'une « certaine liberté pour critiquer le gouvernement³⁵ ». De l'avis de la Cour, il incombe aux fonctionnaires de veiller à ce que le contenu, le contexte et la forme de leurs critiques publiques soient tels qu'ils ne nuisent pas à leur aptitude à exécuter leurs tâches de façon impartiale et loyale³⁶. Dans le cas de Neil Fraser, l'arbitre conclut à bon droit que le caractère systématique et vitriolique des critiques de l'intéressé à l'égard des principales politiques du gouvernement a effectivement compromis son aptitude à exercer ses responsabilités.

En soi, la décision *Fraser* n'inflige pas de démenti important aux dispositions de la LEFP sur les droits politiques, qui restent intactes. Elle est néanmoins importante pour deux raisons. Premièrement, elle confirme la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre la préservation de l'impartialité de la fonction publique, d'une part, et la protection et la reconnaissance des droits politiques des fonctionnaires, d'autre part. M. Fraser lui-même a dépassé les bornes, mais il n'est pas plus sûr que la stricte perspective de la CFP sur la neutralité politique instaure ce juste équilibre. Comme l'a dit en entrevue un ancien cadre de la CFP, « la décision *Fraser* a encouragé les gens à faire bouger les choses, notamment parmi les délégués syndicaux et certains de leurs alliés politiques au Parlement³⁷ ». Deuxièmement, la Cour suprême, dans ses motifs, entérine clairement le point de vue selon lequel « le degré de modération dont on doit faire preuve [en matière de liberté d'expression politique] dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire³⁸ ». La Cour fait donc sienne, indirectement, la logique générale adoptée antérieurement par le Comité D'Avignon, en opposition évidente avec les interdictions générales préférées par la CFP. Il faudra donc, dans les années suivantes, instaurer un nouvel équilibre en fonction d'une reconnaissance plus large des droits politiques des fonctionnaires.

La deuxième décision judiciaire qui transforme la définition des droits politiques des fonctionnaires plus fondamentalement encore est rendue par la Cour suprême en 1991 dans l'affaire *Osborne*. Il s'agit en fait d'une série d'affaires mettant en cause des fonctionnaires à qui la CFP a refusé le droit de participer à diverses activités politiques. MM. Osborne et Millar, deux des intimés, avaient été élus à titre de délégués au congrès à la direction du Parti libéral en 1984, mais ils

ont ensuite été contraints de démissionner, à défaut de quoi, avaient-ils été informés par leurs ministères, ils feraient l'objet de sanctions disciplinaires. D'autres intimées voulaient, sur leur temps personnel, travailler pour divers candidats dans le cadre de la campagne électorale de 1984. L'une voulait simplement remplir des enveloppes chez elle ou au bureau du parti qu'elle appuyait. L'autre, militante pour les droits des femmes dans la société canadienne, voulait parler publiquement dans sa collectivité en faveur du parti dont elle estimait que le programme électoral était le plus apte à faire avancer la cause des femmes. Dans tous les cas, la question centrale est de savoir si la liberté d'expression garantie par l'article 2 de la *Charte des droits et libertés* est à tort limitée par l'article 33 de la LEFP. Les tribunaux ont regroupé les causes. Après avoir perdu en première instance, les fonctionnaires en question obtiennent gain de cause devant la Cour d'appel fédérale en 1988. Cherchant à protéger l'intégrité de la LEFP, la CFP fait appel de la décision devant la Cour suprême.

La décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Osborne* inflige un démenti important aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* sur les droits politiques des fonctionnaires en invalidant les alinéas 33(1)*a*) et 33(1)*b*). Ces deux dispositions interdisaient aux fonctionnaires de « travailler pour ou contre » un candidat ou un parti politique, interdictions que la CFP a vigoureusement défendues pendant des années. Dans ses motifs, la Cour suprême rappelle l'importance de trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression des fonctionnaires et les contraintes légitimes qu'il convient d'imposer à cette liberté pour protéger la neutralité politique de la fonction publique. Elle conclut expressément que les interdictions relatives au travail pour ou contre un candidat sont excessives. La légitimité de l'objectif du Parlement – veiller à ce que la fonction publique soit une institution impartiale – n'a jamais été contestée, mais les moyens d'y parvenir ne remplissent pas les critères d'« atteinte minimale » et de « proportionnalité » imposés par la *Charte*. Les interdictions énoncées dans la LEFP dépassent donc ce qui est nécessaire pour préserver la neutralité politique de la bureaucratie, de sorte qu'elles enfreignent inutilement une liberté fondamentale des fonctionnaires.

Une fois encore, dans sa décision, la Cour suprême se dit favorable à un ensemble plus différencié d'interdictions en fonction de l'échelon et des responsabilités. Faisant remarquer que ces dispositions s'appliquent à « un grand nombre de fonctionnaires qui, dans une fonction publique moderne, remplissent des tâches de bureau ou des tâches techniques ou industrielles n'ayant absolument rien à voir avec l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire susceptible d'être influencé de quelque manière par des considérations d'ordre politique », la Cour estime que « la nécessité de l'impartialité et même de l'apparence d'impartialité n'est pas uniforme à tous les échelons de la fonction publique³⁹ ». En ce sens, elle s'appuie donc sur la décision *Fraser*, apportant de nouveau un soutien indirect à la proposition initiale du Comité D'Avignon, qui était d'adopter le mode de réglementation britannique des droits politiques des fonctionnaires.

Finalement, la décision *Osborne* met la CFP dans une position difficile. Les dispositions interdisant aux fonctionnaires de présenter leur candidature à moins d'autorisation explicite de la CFP restent intactes, tandis que d'autres limitations à l'engagement politique ne sont pas aussi claires. Refusant de donner un sens plus large à la *Loi*, la Cour suprême annule purement et simplement les dispositions jugées contraires à la Constitution, et elle invite explicitement le Parlement à rédiger de nouveau les dispositions incriminées et à modifier la LEFP. Mais le Parlement ne donnera pas suite, du moins pas dans un avenir rapproché, et la CFP a besoin de clarifier la nature des limites auxquelles les fonctionnaires restent assujettis.

Quelques semaines après la publication de la décision *Osborne* en juin 1991, la CFP annonce sa nouvelle position. Signée par les trois commissaires, la déclaration de la CFP rappelle aux fonctionnaires que l'interdiction de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique n'a plus force de loi, mais :

[...] elle les sensibilisait au fait que le principe de la neutralité de la fonction publique demeurerait intact. De plus, elle invitait les fonctionnaires avant de s'engager dans des activités politiques, à faire preuve de discernement et à bien évaluer leur situation, particulièrement eu égard à la loyauté à laquelle ils sont tenus envers l'État et au fait

qu'ils se doivent d'agir, et de montrer qu'ils agissent, avec impartialité lorsqu'ils traitent avec le public⁴⁰.

Pour ce qui est du droit de critiquer le gouvernement en public, les fonctionnaires sont simplement invités à consulter la décision *Fraser* (1985).

Le sens exact de cette déclaration de principe n'est pas clair, et elle ne permet certainement pas de savoir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Plus une exhortation à agir de façon responsable qu'un énoncé de règles, elle traduit manifestement l'absence d'un fondement juridique clair dans la réglementation du comportement politique des fonctionnaires. À la suite de la décision *Osborne*, exception faite du droit de présenter sa candidature, la CFP ne semble guère avoir les moyens d'empêcher les fonctionnaires de s'engager dans d'autres formes d'activités partisans. Comme le dit un ancien cadre de la CFP, « la CFP, le SCT et les administrateurs généraux ne peuvent pas faire grand-chose lorsqu'un fonctionnaire s'engage dans des activités politiques inacceptables⁴¹ » [*traduction*].

Quelques années plus tard, au moment de l'élection générale de 1993, le Secrétariat du Conseil du Trésor publie une série de principes et de directives, rédigés en étroite collaboration avec la CFP⁴². Les *Lignes directrices sur les droits et responsabilités des employés en matière d'activités politiques pendant les élections* sont tout aussi vagues. Les directives indiquent que les fonctionnaires peuvent s'engager dans des « activités de nature politique », puis elles les exhortent à rester loyaux envers leur employeur, le gouvernement du Canada, et à exercer une certaine retenue dans leur participation à la vie politique afin de ne pas compromettre la traditionnelle neutralité politique de leur institution. Les fonctionnaires sont priés de consulter leurs supérieurs hiérarchiques en cas de doute concernant les activités politiques qu'ils envisagent. Là encore, pour ce qui est de la possibilité de critiquer publiquement le gouvernement, les directives se contentent de rappeler que la décision *Fraser* prône la création d'un juste équilibre entre la liberté d'expression des fonctionnaires et la préservation de l'impartialité de la fonction publique dans l'intérêt de la population⁴³. La nature exacte de cet équilibre et les moyens de le créer ne sont toutefois pas explicités.

Cette situation ambiguë, où le principe de la neutralité politique continue d'être jugé important, mais n'est pas étayé par des dispositions législatives claires, ne convient guère à la CFP. À l'interne, la CFP, qui souhaitait déjà, dans les années 1980, que l'on adopte des dispositions plus claires, discute de la justification et du contenu éventuel d'une nouvelle loi qui intégrerait le principe de la neutralité politique. Dans un document interne élaboré en vue de l'examen de nouvelles mesures législatives, elle fait valoir ce qui suit :

L'intégrité de la fonction publique est en jeu : le SCT, les administrateurs généraux et les fonctionnaires ordinaires eux-mêmes ne savent pas exactement où ils en sont. [...] La CFP a rempli son rôle de gardienne de la neutralité de la fonction publique pendant des années. Mais, depuis la décision *Osborne et Millar*, son leadership est devenu flou. Et pourtant, des élections générales et partielles fédérales, provinciales et territoriales sont organisées régulièrement, et les fonctionnaires de tous les échelons continuent de se tourner vers la CFP (mais aussi, désormais, vers le SCT) pour obtenir des conseils concernant leur mise en candidature ou d'autres activités politiques. La CFP gagnerait à ce que son rôle soit clarifié⁴⁴ [*traduction*].

Une nouvelle loi pourrait apporter les éclaircissements nécessaires. Compte tenu du contenu éventuel du texte législatif, le personnel de la CFP propose notamment qu'elle crée une catégorie restreinte de fonctionnaires et précise les activités qui leur seraient permises ou non. Les fonctionnaires qui n'appartiendraient pas à cette catégorie seraient libres de s'engager dans toutes les activités qu'ils désireraient, exception faite, éventuellement, de certaines activités uniformément interdites à tous. La catégorie restreinte engloberait le groupe de direction, les fonctionnaires assumant des fonctions de gestion importantes ou participant à la formulation des politiques et ceux qui jouissent d'un pouvoir discrétionnaire important dans la mise en œuvre des programmes du gouvernement, par exemple ceux qui sont chargés d'accorder des subventions, d'imposer des sanctions ou de négocier des contrats⁴⁵. Malheureusement, dans le sillage du jugement *Osborne*,

les responsables politiques semblent peu enclins à porter la question à l'attention du Parlement.

En fait, la seule tentative pour modifier les dispositions de la LEFP relatives aux droits politiques au début des années 1990 vise à affaiblir la loi en annulant la seule partie de l'article 33 laissée intacte par la décision *Osborne*, à savoir l'interdiction de présenter sa candidature à une élection. Au début des années 1990, des préoccupations concernant la participation électorale et les pratiques démocratiques incitent le gouvernement Mulroney à créer la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, également connue sous le nom de Commission Lortie. La Commission Lortie dépose son rapport à la fin de 1991, rapport dans lequel elle formule un large éventail de recommandations visant à réformer le processus électoral, et, fait assez surprenant, elle recommande que tous les fonctionnaires fédéraux aient le droit automatique de prendre congé pour présenter leur candidature à une élection fédérale⁴⁶.

La Commission Lortie justifie surtout les changements proposés par les contradictions que semble comporter la politique fédérale en vigueur au sujet des activités politiques des fonctionnaires. Elle fait remarquer que, dans ce régime, le gouvernement peut toujours nommer des gens de l'extérieur de la fonction publique, même des gens ayant des affiliations partisans manifestes, à des postes de sous-ministre. Par ailleurs, les droits prioritaires accordés aux assistants politiques des ministres en vertu de la LEFP sont tels qu'un certain nombre de personnes aux liens politiques très récents et de haut niveau entrent systématiquement dans la fonction publique aux plus hauts échelons. Il est également courant que certains hauts fonctionnaires s'associent à des cabinets ministériels pendant un temps pour ensuite retourner à leurs fonctions habituelles afin de fournir aux ministres l'expertise dont ils ont besoin en matière de politiques et d'administration publique⁴⁷. Tous ces mouvements de personnel, selon la Commission Lortie, indiquent que le gouvernement fédéral reconnaît que les fonctionnaires peuvent avoir une expérience politique partisane et adhérer tout de même aux normes de neutralité et d'impartialité de la bureaucratie une fois qu'ils sont nommés ou retournent à un emploi dans la fonction publique. Si

l'on croit que les activités politiques partisans, même récentes, sont compatibles avec le maintien de la neutralité politique de la fonction publique aux plus hauts échelons, s'interroge la Commission Lortie, pourquoi n'en irait-il pas de même pour l'ensemble des fonctionnaires? Ce point de vue semble également étayé par le fait que plusieurs provinces considèrent déjà le congé pour mise en candidature comme un droit des fonctionnaires plutôt que comme un privilège accordé au cas par cas⁴⁸.

Lorsqu'il se penche sur la recommandation de la Commission royale, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale commence par l'envisager favorablement et songe à l'insérer dans un train de mesures législatives. Nul besoin de préciser que la CFP a un point de vue différent. Le président de l'époque, Robert Giroux, élabore un solide système de défense contre la proposition. Lui-même et ses deux commissaires écrivent à Jim Hawke, président du Comité spécial, pour exprimer leur « profonde inquiétude à l'égard de la proposition », faisant valoir qu'elle risque d'avoir « des effets graves et éventuellement durables sur la neutralité politique de la fonction publique⁴⁹ » [traduction]. La CFP adresse également un mémoire au comité parlementaire pour le dissuader de modifier la loi.

Dans ces documents, la CFP rappelle que l'impartialité de la fonction publique est considérée par les tribunaux comme une convention constitutionnelle importante, voire une « condition essentielle d'un gouvernement responsable »⁵⁰. Elle rappelle également aux parlementaires que le gouvernement Mulroney lui-même, dans le cadre du projet de réforme administrative intitulé « Fonction publique 2000 », a récemment réitéré son engagement à l'égard du caractère « scrupuleusement non partisan » de la fonction publique, déclarant que ce principe est nécessaire à « l'efficacité et au professionnalisme d'une fonction publique qui appuie le gouvernement du jour et reste au service des Canadiens⁵¹ » [traduction]. En accordant à tous les fonctionnaires le droit automatique de présenter leur candidature à une élection, le Parlement menacerait cette neutralité politique et risquerait de compromettre l'efficacité de la bureaucratie.

Pour défendre ce point de vue, la CFP s'appuie sur deux arguments principaux. Premièrement, elle rappelle que, dans les décisions *Fraser*

et *Osborne*, la Cour suprême a explicitement déclaré que, malgré la nécessité d'accorder aux fonctionnaires plus de liberté d'expression politique, la neutralité politique demeure un principe constitutionnel important et qu'il faut instaurer un juste équilibre entre ces deux objectifs contradictoires. Deuxièmement, la Cour a manifestement songé au fait que l'échelon du poste occupé par l'intéressé, sa visibilité et le degré de pouvoir discrétionnaire dont il jouit pour imposer des sanctions ou accorder des avantages, ainsi que le degré d'influence qu'il peut exercer sur les décisions du gouvernement, sont autant de facteurs entrant en ligne de compte dans la décision d'autoriser un fonctionnaire à s'engager activement dans des activités politiques. En accordant un droit automatique de présenter leur candidature à une élection à tous les fonctionnaires et en privant la CFP de son pouvoir discrétionnaire, les mesures législatives proposées contrediraient manifestement cette perspective. Selon la CFP, elles seraient « contraires à l'esprit du jugement de la Cour suprême⁵² » [*traduction*]. À défaut d'une autorité comme la CFP pour juger du bien-fondé de chaque cas d'espèce, il est impossible de créer un juste équilibre.

La CFP fait également observer qu'il n'existe aucune preuve convaincante que les dispositions de l'article 33 aient jamais été un obstacle important pour les fonctionnaires désireux de présenter leur candidature à une élection. En fait, ces autorisations sont rarement refusées. De 1967 à 1992, la CFP accorde 230 autorisations sur un total de 256 demandes, soit un taux d'approbation de 90 p. 100⁵³. Par ailleurs, aucun des 28 employés qui, en 25 ans, n'ont pas obtenu d'autorisation n'a contesté la décision de la CFP devant un tribunal⁵⁴. En somme, le pouvoir discrétionnaire de la CFP lui permet d'éviter les cas où l'engagement politique excessif d'un fonctionnaire risque de compromettre la neutralité ou la perception de neutralité de la bureaucratie et d'autoriser la grande majorité des fonctionnaires désireux de présenter leur candidature à le faire en toute légalité. Du point de vue de l'incitation à participer aux activités électorales, l'article 33 de la LEFP ne semble alors guère constituer un obstacle important.

On ne sait pas vraiment si la position de la CFP aurait fini par l'emporter, car il semble y avoir un consensus assez large entre les

partis sur la plupart des réformes proposées. Mais la dissolution du Parlement met un terme au processus législatif, de sorte que l'article 33 de la LEFP reste intact. Quelques années plus tard, à l'automne 1998, le gouvernement libéral de Jean Chrétien envisage de réintroduire les mêmes propositions législatives. Dans ses débats internes, la CFP parvient à la même conclusion qu'en 1992 et a l'intention de s'opposer vigoureusement au projet, au sein de la fonction publique, mais aussi de façon plus large en usant de son indépendance à titre d'agent du Parlement. Voici ce qu'indique une note de service interne de l'époque :

Les fonctionnaires [du Bureau du Conseil privé] doivent savoir que la Commission n'appuiera aucun projet visant à réduire son autorité dans ce domaine. Elle se réserve le droit de faire connaître ce point de vue à tout comité parlementaire qui serait ultérieurement chargé d'examiner la question⁵⁵ [*traduction*].

En fin de compte, une fois encore, la LEFP n'est pas modifiée, les dispositions relatives à la candidature politique restent intactes et une autre tentative pour priver la CFP de son autorité est repoussée.

C'est en 2003, finalement, que les dispositions de la LEFP relatives aux droits politiques sont modifiées, lorsque le Parlement adopte la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) pour essayer de transformer tout le système de gestion des ressources humaines de la fonction publique. Comme la LMFP représente une transformation législative complète, c'est l'occasion ou jamais, évidemment, de clarifier la politique du gouvernement sur les droits politiques des fonctionnaires. Il est cependant intéressant de noter que la perspective adoptée à ce moment-là par le Parlement est très différente de ce qu'elle était en 1991 et en 1998. Essentiellement alimentée par la haute direction de la fonction publique, dans le contexte d'un grand projet d'amélioration de la fonction publique et non pas d'une simple mesure visant à améliorer la participation électorale, la réforme législative de 2003 ne cherche pas à introduire le droit automatique à un congé pour présenter sa candidature, mais à inscrire directement dans la loi l'état de la politique

issue des décisions rendues par la Cour suprême au cours des décennies antérieures et à rétablir la compétence de la CFP à faire respecter cette politique.

La Partie 7 de la nouvelle LEFP reconnaît explicitement, et pour la première fois, la nécessité de concilier le droit des employés de s'engager dans des activités politiques et la nécessité de préserver la neutralité politique de la fonction publique. De plus, elle permet aux fonctionnaires de s'adonner à ces activités à condition qu'elles ne compromettent pas leur aptitude à faire leur travail en toute impartialité. Les fonctionnaires qui veulent présenter leur candidature à une élection doivent obtenir l'autorisation de la CFP et, pour la première fois, cette obligation touche la participation à des élections municipales. Ces mesures s'appliquent à tous les fonctionnaires fédéraux, exception faite des administrateurs généraux, qui n'ont absolument pas le droit de participer à des activités politiques, sauf pour voter. La nouvelle formulation concernant les administrateurs généraux semble limiter encore plus leur participation à la vie politique, puisque, selon l'ancienne version de la loi, ils pouvaient également faire des dons à des partis et à des candidats. Enfin, la nouvelle LEFP dispose clairement que la CFP a le pouvoir de faire enquête sur les allégations de violation des dispositions relatives aux activités politiques par un fonctionnaire ordinaire. La CFP peut même enquêter sur des allégations visant des administrateurs généraux qui auraient passé outre à l'interdiction d'exercer des activités politiques, après quoi elle doit présenter ses conclusions au gouverneur en conseil, pourvu que ces allégations soient formulées par une personne qui se présente ou s'est présentée comme candidate à une élection⁵⁶.

En rétablissant une partie du pouvoir de la CFP de limiter les activités politiques des fonctionnaires tout en tenant compte du nouveau paysage juridique découlant de la décision *Osborne*, les nouvelles mesures législatives constituent une tentative pour instaurer un nouvel équilibre entre les objectifs contradictoires de la neutralité politique, de la participation politique et de la liberté d'expression. Certains observateurs estiment cependant qu'elles laissent à désirer. Par exemple, Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, pense qu'elles sont « tout à fait contraires au principe de la neutralité » [*traduction*] et il se

dit très inquiet de leurs répercussions⁵⁷. De son côté, Donald Savoie, érudit connu et spécialiste de l'administration publique, estime que la nouvelle loi aurait dû interdire toute participation politique à l'ensemble des cadres de direction : « Les cadres de gestion et de direction de la fonction publique ne devraient absolument pas s'intéresser à la politique partisane, affirme-t-il. Si c'est le cas, ils devraient se montrer honorables et démissionner de la fonction publique⁵⁸ » [*traduction*]. Contrairement à ces défenseurs d'une ligne plus stricte, Nycole Turmel, présidente de l'Alliance de la fonction publique du Canada, considère que les nouvelles dispositions reviennent à supprimer « le droit des travailleurs fédéraux de s'engager librement dans des activités politiques⁵⁹ » [*traduction*].

Pendant, malgré ces critiques, les nouvelles dispositions sur les activités politiques des fonctionnaires déclenchent relativement peu d'intérêt dans la controverse générale sur la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui porte plutôt sur la nouvelle définition de la notion de mérite et sur les relations de travail. À la suite des travaux du comité parlementaire chargé d'examiner le projet de loi, la version originale en est modifiée pour donner à la CFP plus de latitude dans l'octroi de congés de diverses durées aux fonctionnaires désireux de présenter leur candidature à une élection. D'autres modifications permettent de consolider le pouvoir de la CFP de faire enquête sur des allégations de violation des dispositions de la loi relatives aux activités politiques⁶⁰. Mais, dans l'ensemble, ces modifications s'inscrivent dans la perspective générale qui caractérise désormais la politique fédérale concernant les activités politiques des fonctionnaires, et les mesures proposées sont adoptées sans grand heurt.

C'est ainsi que, à la fin de 2003, le Parlement redonne une certaine clarté aux moyens d'obtenir le difficile équilibre qu'il y a lieu d'instaurer entre l'impartialité politique de la bureaucratie et le droit des fonctionnaires de participer au processus démocratique. La nouvelle loi s'écarte donc de la position traditionnelle de la CFP, mais elle n'en continue pas moins de compter sur celle-ci pour exercer un pouvoir indépendant en tant que gardienne du principe fondamental de la neutralité politique de la fonction publique.

CONCLUSION : NEUTRALITÉ, RÉACTIVITÉ ET DROITS POLITIQUES

De 1979 à 2006, la CFP doit, compte tenu de l'évolution du contexte politique et juridique, trouver des moyens de continuer à préserver la neutralité politique de la fonction publique comme valeur fondamentale tout en veillant à ce que la bureaucratie reste ouverte au leadership politique et en respectant les droits politiques des fonctionnaires. Comme l'illustre l'historique ci-dessus, il n'est pas aisé de trouver un juste équilibre entre ces valeurs et objectifs contradictoires. Il est manifeste que les événements, et notamment les décisions judiciaires, contraignent la CFP à revoir sa définition de la neutralité politique et les moyens de la préserver dans une plus grande mesure qu'elle ne le ferait autrement. Mais un nouveau compromis entre les droits politiques des fonctionnaires et leur neutralité au service de l'État, malgré la résistance de la CFP, finira par redéfinir la politique fédérale sur les activités politiques des fonctionnaires.

La politisation flagrante de la haute direction est donc repoussée, mais l'évolution de la réflexion à cet égard durant cette période inquiète certains observateurs de l'administration publique. Les cabinets ministériels, qui ont été réduits après les années Mulroney, sont désormais une caractéristique définitive et importante du gouvernement fédéral canadien, intégrant toutes sortes d'assistants politiques potentiellement influents aux plus hauts échelons du gouvernement du Canada sans les assujettir au régime axé sur le mérite et en les investissant d'un rôle pas toujours bien défini dans les processus décisionnels et les activités du gouvernement. On s'inquiète alors également de la nomination prioritaire des assistants politiques en vertu de la LEFP, même si cette voie d'accès à la fonction publique se fermera en 2006⁶¹.

Cette évolution pourrait être considérée par certains comme un échec, mais nous avons montré également que la CFP n'a de cesse à cette époque que la neutralité politique comme valeur fondamentale ne soit pas sacrifiée sur l'autel de la réactivité politique et de la participation politique. Elle a rappelé à l'envi aux tribunaux l'importance de préserver la neutralité politique de la fonction publique et elle a réussi à repousser les tentatives pour instaurer le droit automatique d'obtenir un congé

pour présenter sa candidature à une élection. La réforme législative de 2003 réaffirme également le rôle de la CFP dans la préservation de la neutralité politique de la bureaucratie, notamment grâce à l'insertion de nouvelles dispositions plus claires dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En fait, comme nous l'avons vu, ces modifications législatives élargissent même quelque peu la portée des restrictions imposées en ce qui a trait aux activités politiques.

Il est donc clair que la controverse de l'époque relative à la neutralité politique n'est pas une simple histoire de politisation. En fait, non seulement ce principe continue de faire partie des principes fondamentaux qui protègent le système de dotation, mais il a même été clairement et explicitement reconnu par la Cour suprême comme une convention constitutionnelle, notamment dans la décision *Osborne*. Il vaut la peine de rappeler que, dans cette affaire, la Cour a déclaré : « On ne conteste pas sérieusement qu'il existe une convention de neutralité politique, essentielle au principe du gouvernement responsable, ni que cette convention est maintenue [...]. [B]ien qu'il ne s'agisse pas de lois, certaines conventions peuvent être plus importantes que certaines lois. Leur importance dépend de la valeur ou du principe qu'elles sont censées protéger. En outre, elles forment une partie intégrante de la Constitution et du régime constitutionnel⁶² ». En somme, malgré transformations et revers, la valeur d'une fonction publique politiquement neutre reste un aspect important du modèle canadien d'administration publique, et la CFP, un intervenant central dans la promotion et la protection de ce principe fondamental.

NOTES

- ¹ Cité dans David Zussman (1986), "Walking the Tightrope: The Mulroney Government and the Public Service," in Michael J. Prince (éd.), *How Ottawa Spends, 1986-87*, Toronto, Methuen, p. 255.
- ² Donald J. Savoie (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press, p. 94.
- ³ La note de service est reproduite intégralement en annexe dans l'ouvrage de Peter C. Newman (2007), *Mulroney : les enregistrements secrets*, Québec, Fides, p. 450-453. La citation se trouve à la page 456.

- ⁴ Note de service, *Ibid.*, p. 453.
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ Le chiffre vient d'un « inventaire du népotisme » effectué par le gouvernement à l'époque et reproduit en annexe dans l'ouvrage de Peter C. Newman (2007). *Ibid.*, p. 443.
- ⁷ Peter Aucoin (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP, p. 59.
- ⁸ Jacques Bourgault et Stéphane Dion (1989), « Governments Come and Go, but What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987), » *Governance*, vol. 2, N° 2, p. 144.
- ⁹ Peter Aucoin (1995), *The New Public Management*.
- ¹⁰ John L. Manion, « Career Public Service in Canada: Reflections and Predictions, » *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57, N° 3, p. 362.
- ¹¹ Liane E. Benoit (2006), « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », dans Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1 : le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 180.
- ¹² Loretta J. O'Connor (1991), « Chief of Staff, » *Policy options/Options politiques*, vol. 12, N° 3, p. 24.
- ¹³ Les dispositions pertinentes se trouvent à l'article 39 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, 1985.
- ¹⁴ Liane E. Benoit (2006), « Le personnel ministériel : Les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », dans Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Études : volumes 1 : Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 163-282.
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Bien entendu, le danger de la politisation ne tient pas simplement au nombre de fonctionnaires nommés de la sorte à des postes de direction de la fonction publique. En fait, le nombre d'assistants politiques qui ont décidé d'entrer dans la fonction publique par cette voie est toujours resté relativement faible. Selon les calculs de Liane Benoit, seulement 8 p. 100 environ du personnel exonéré, soit 26 personnes par an en moyenne, est entré dans la fonction publique par ce moyen entre 1998 et 2005. Voir Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel », p. 246.
- ¹⁷ Pour un compte rendu détaillé de ces événements, voir Gilles Toupin (2006), *Le déshonneur des libéraux : le scandale des commandites*, Montréal, VLB éditeur.

- ¹⁸ L'employé en question, Pierre Tremblay, a quitté son poste en novembre 2001.
- ¹⁹ La *Loi fédérale sur la responsabilité* a abrogé la disposition de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* relative à la nomination prioritaire des assistants ministériels à partir de décembre 2006. Rappelons que la disposition relative à la nomination prioritaire du personnel exonéré a été abrogée en 2006, mais que les fonctionnaires ont toujours le droit de prendre congé de leur emploi auprès d'un cabinet de ministre et bénéficient de la « priorité d'un fonctionnaire en congé » pour retrouver leur emploi ou trouver un emploi équivalent si leur poste est doté pour une durée indéterminée. Dans ce cas, cependant, la nomination initiale du fonctionnaire de retour à la fonction publique est du moins autorisée par la Commission de la fonction publique en vertu des procédures habituellement associées au système axé sur le mérite.
- ²⁰ Canada, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2006), *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 152.
- ²¹ Peter Aucoin (1995), *The New Public Management*, p. 52-53; Donald J. Savoie (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney*, p. 225.
- ²² Tellier est cité dans Peter C. Newman (2007), *Mulroney : les enregistrements secrets*, p. 197.
- ²³ Entrevue avec un ancien cadre supérieur de la CFP.
- ²⁴ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. Article 33(2), 1985.
- ²⁵ *Ibid.*, Article 33(3), 1985.
- ²⁶ Canada (1979), Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, Hull, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, p. 199.
- ²⁷ *Ibid.*
- ²⁸ *Osborne c. Canada* (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69. Articles 108-109.
- ²⁹ Canada (1979), Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, p. 199.
- ³⁰ *Osborne c. Canada* (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69. Articles 49-50.
- ³¹ *Fraser c. C.R.T.F.P.*, [1985] 2 R.C.S. 455; et *Osborne c. Canada* (Conseil du Trésor), [1991], 2 R.C.S. p. 69.
- ³² *Fraser c. C.R.T.F.P.*, [1985] 2 R.C.S. 455, Articles 6 et 8.
- ³³ *Ibid.*, Article 49.
- ³⁴ *Ibid.*, Article 1.

- 35 *Ibid.*, Articles 31 et 36.
- 36 *Ibid.*, Article 50.
- 37 *Ibid.*
- 38 *Fraser c. C.R.T.F.P.*, [1985] 2 R.C.S. 455, Article 30.
- 39 *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69, Article 38-39.
- 40 Commission de la fonction publique du Canada (1991), *Activités politiques des mêmes fonctionnaires : Jugement de la Cour suprême du Canada, Commission de la fonction publique c. Millar, Osborne et autres – Article 33 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, Ottawa.
- 41 Entrevue avec un ancien cadre supérieur de la CFP.
- 42 *Ibid.*
- 43 Conseil du Trésor (1993) *Lignes directrices sur les droits et responsabilités des employés en matière d'activités politiques pendant les élections*, Ottawa, septembre 1993.
- 44 *The Political Activities of Public Servants – Rationale for and Outline of a Legislative Proposal*, daté du 16 juin 1994, p. 1.
- 45 Public Service Commission, *Detailed Outline of a Legislative Proposal regarding the Political Activities of Public Servants*, daté du 12 novembre 1993.
- 46 Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1991), *Pour une démocratie électorale renouvelée – Rapport final (volume 1)*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 82-85. Notons que la Commission royale proposait en fait que les fonctionnaires fédéraux obtiennent automatiquement le droit de s'absenter pour présenter leur candidature à une élection fédérale uniquement et que le comité parlementaire chargé d'examiner son rapport et les changements proposés n'a pas élargi le principe aux élections provinciales. Pour les élections provinciales, la CFP aurait continué de peser les conséquences d'un congé de ce genre en fonction du critère de l'impartialité de la fonction publique. Dans ses observations au comité parlementaire chargé d'examiner ces recommandations, la CFP a fait valoir que la distinction entre élections fédérales et élections provinciales n'avait guère de sens.
- 47 *Ibid.*, p. 84.
- 48 *Ibid.*
- 49 Lettre de Robert Giroux à Jim Hawke, président du Comité chargé de la réforme électorale, datée du 9 avril 1992.
- 50 Commission de la fonction publique du Canada (1992), *Mémoire présenté au Comité spécial de la Chambre des Communes sur la réforme électorale*, Ottawa, p. 2.
- 51 *Ibid.*
- 52 *Ibid.*, p. 5.
- 53 *Ibid.*, p. 4.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁵ Note de service de Judith Moses, directrice exécutive, Politiques, recherche et communications, à la Secrétaire générale de la Commission intitulée « Les activités politiques des fonctionnaires », datée du 4 novembre 1998, p. 4.

⁵⁶ Toutes ces dispositions sont prévues aux Articles 111 à 119 de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

⁵⁷ Cité dans Bill Curry, "Letting Public Servants Become Politically Active a 'Mistake': Former Advisors to PMs," *National Post*, 5 mars 2003, p. A7.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Alliance de la fonction publique du Canada, « Le projet de loi C-25 : un texte législatif inquiétant », communiqué, 5 juin 2003.

⁶⁰ Voir les discours de Lucienne Robillard (présidente du Conseil du Trésor) et de Paul Forseth, député de New Westminster-Coquitlam-Burnaby (Alliance canadienne), dans *Débats de la Chambre des Communes (Hansard)*, N° 107, 37^e Parlement, 2^e session, 28 mai 2003, pour une description des modifications adoptées en réponse aux observations du comité parlementaire.

⁶¹ Par exemple, voir Donald J. Savoie (2004), "The Search for a Responsive Bureaucracy in Canada," in B. Guy Peters et Jon Pierre (éd.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Londres et New York, Routledge, p. 152-153, Routledge Studies in Governance and Public Policy, N° 7.

⁶² *Osborne c. Canada* (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69, Articles 24-25.



LA CFP COMME UNE RÉFORMATRICE PRUDENTE — LA DOTATION AU COURS DES ANNÉES MULRONEY : 1984-1993

« Tout compte fait, [la *Loi sur la réforme de la fonction publique*], tel qu'il m'apparaît, est une recherche d'équilibre. Équilibre entre le besoin très réel d'une fonction publique efficace et le besoin tout aussi présent de sauvegarder le principe du mérite et de protéger les employés ».

Robert Giroux, président de la Commission
de la fonction publique, prenant la parole devant
un comité parlementaire, le 11 mars 1992

Lorsque le gouvernement Mulroney accède au pouvoir au milieu des années 1980, les préoccupations relatives au déficit fédéral récurrent et l'augmentation rapide de la dette nationale occupent une place importante dans les débats publics. La réduction des effectifs et les restrictions budgétaires au gouvernement sont des préoccupations importantes, et les Progressistes-conservateurs en ont fait d'importants enjeux électoraux dans la campagne qui a précédé l'élection de 1984. Par ailleurs, le choc pétrolier des années 1970, le ralentissement économique, la crise de l'État-providence qui s'en est suivie et l'avènement d'un mouvement conservateur neuf ou revivifié dans plusieurs pays, signalent que la diminution du rôle de l'État est une idée populaire bien au-delà des frontières du Canada. En fait, comme le fait observer Peter Aucoin :

Les attaques de Mulroney contre le gouvernement en général et contre la fonction publique en particulier ont manifestement touché une corde sensible : quatre années d'intérêt international pour le thatchérisme conjuguées à la montée d'un *néo-conservatisme* et au dénigrement systématique du gouvernement et de la bureaucratie au sud de la frontière durant deux élections présidentielles successives avaient plus que sensibilisé la société politique canadienne à ces nouvelles tendances¹ [*traduction*].

Âme sœur de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan, Mulroney lui aussi critique depuis longtemps la fonction publique, la jugeant « inadaptée, coûteuse et largement inefficace » [*traduction*], et il veut la transformer pour qu'elle fonctionne plutôt comme une entreprise du secteur privé². Son idée de la fonction publique à l'époque est probablement la mieux traduite par sa formulation souvent rappelée lorsqu'il a annoncé qu'il se débarrasserait des fonctionnaires en leur donnant « un avis de congédiement et des chaussures de course³ » [*traduction*]. En somme, en 1984, les fonctionnaires ont de bonnes raisons de craindre le nouveau gouvernement.

La formation du gouvernement Mulroney semble annoncer des temps difficiles pour la Commission de la fonction publique. À certains égards, le système de dotation fastidieux et surchargé de règles qu'elle applique et supervise semble aux antipodes d'une gestion axée sur les résultats dans le style d'une entreprise du secteur privé. À une époque où le nouveau gouvernement ressuscite le mantra de la Commission Glassco – « laisser la gestion aux gestionnaires⁴ » – la CFP semble incarner une faille inefficace dans la fonction de gestion des ressources humaines de la fonction publique et imposer des contraintes excessives aux gestionnaires des ministères. Par ailleurs, la perspective de restrictions budgétaires et de licenciements donne à penser que la CFP doit prévoir une réduction de ses propres ressources et une brusque augmentation du nombre d'opérations de dotation à mesure que les fonctionnaires perdront leur emploi ou seront déplacés dans l'organisation gouvernementale. La CFP pourrait parfaitement se trouver dans la situation d'avoir à faire face à une réduction importante des effectifs au moment précis où elle se débat pour conserver son intégrité, voire survivre.

En fin de compte, si la réduction des effectifs et les coupures de postes se produisent réellement et que cela représente une difficulté pour la Commission à la fin des années 1980, ni l'ampleur ni les effets de ces mesures ne sont aussi dramatiques que la rhétorique initiale du gouvernement aurait pu le laisser croire. L'annonce de la première réduction des effectifs en 1985 a un effet immédiat sur le nombre de nominations à la fonction publique : il passe de 11 046 personnes en 1985 à 7 627 en 1986, soit une nette diminution de 33,1 %. La Commission doit d'abord s'occuper du statut prioritaire des employés licenciés et des employés excédentaires. Mais cet effet se résorbe rapidement et la situation retourne à la normale : en 1990, les nouvelles nominations sont au nombre de 11 609, soit un peu plus qu'en 1985⁵. De plus, à la fin du mandat du gouvernement Mulroney, le nombre de fonctionnaires est resté à peu près identique. La bureaucratie fédérale compte 223 598 personnes en 1992, soit juste un peu moins que les 224 026 qu'on y dénombrait en 1984 lorsque les Progressistes-conservateurs ont pris le pouvoir⁶.

En fait, les huit années de pouvoir du gouvernement Mulroney représentent pour la CFP bien plus que des licenciements et des restrictions budgétaires : ces années sont marquées par une série de tentatives pour réformer le système de dotation, tout d'abord par une refonte de la politique, puis par les premières modifications que l'on ait apportées à la réglementation depuis la fin des années 1960. Tout au long de cette période, la Commission est invitée à plusieurs reprises à assouplir ses méthodes et à faire preuve d'économie et d'efficacité dans la dotation, alors qu'elle lutte de toutes ses forces pour préserver le principe du mérite. Elle doit également se défendre contre des projets de réforme qui limiteraient considérablement son autorité en matière de dotation et feraient d'elle à peine plus qu'un organisme parlementaire de surveillance. Objet de nombreuses critiques, elle n'en continue pas moins de jouer un rôle de contrepoids dans le système de gestion de la bureaucratie, essayant de modifier ses pratiques et ses politiques en fonction des attentes du gouvernement en matière d'efficacité, mais tempérant également le zèle des réformateurs en adhérant aux valeurs et principes plus traditionnels de la fonction publique canadienne.

FAIRE FACE AUX RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES ET À LA RHÉTORIQUE DE LA NOUVELLE GESTION GOUVERNEMENTALE

Le gouvernement Mulroney ne perd pas de temps pour ce qui est d'établir le programme de la fonction publique. Dès le premier jour, le premier ministre charge un groupe de travail ministériel d'envisager des réformes dans le but de réduire le coût de la bureaucratie et d'améliorer son efficacité en annulant certaines fonctions, mais surtout en simplifiant les procédures. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, comme l'annonce alors le premier ministre, est chargé de trouver des moyens de simplifier les programmes du gouvernement, de les rendre plus accessibles aux citoyens et de déléguer les pouvoirs décisionnels quant à leur exécution le plus près possible des services de première ligne⁷. La nomination du vice-premier ministre Erik Nielsen, critique bien connu de la fonction publique, à la présidence du groupe signale à la fois son importance et son orientation.

Signe des temps, le Groupe de travail Nielsen s'appuie sur les conseils d'un comité composé de dirigeants d'entreprises privées. Des équipes de recherche constituées de fonctionnaires et d'hommes d'affaires examinent les programmes du gouvernement, et leurs recommandations sont discutées avec le comité consultatif du secteur privé avant d'être proposées aux ministres. On estime qu'une large participation du secteur privé permettra d'insuffler de nouvelles idées propres à améliorer la gestion gouvernementale⁸. De la sorte, fonctionnant en grande partie sur le modèle de la Commission Grace qui, à la même époque, recommande des réformes administratives au président Reagan, le Groupe de travail Nielsen part du principe que la gestion des entreprises privées est supérieure et estime que la fonction publique ne peut pas se réformer elle-même. Il représente une mise au défi externe pour la fonction publique et atteste que les pratiques du secteur privé sont considérées comme des modèles prometteurs pour le secteur public.

Au moment où le Groupe de travail Nielsen commence ses travaux, le puissant désir du gouvernement de voir la fonction publique se transformer en profondeur est souligné également par l'annonce

de restrictions budgétaires importantes dans le personnel. Dans son premier budget, déposé en mai 1985, le gouvernement Mulroney décrète une réduction nette de 15 000 années-personnes dans la fonction publique fédérale, l'objectif devant être concrétisé avant la fin de l'exercice 1990-1991⁹. La Commission elle aussi doit affronter d'importantes restrictions budgétaires et des réductions d'effectifs proportionnellement plus importantes que celles de la fonction publique dans son ensemble. L'annonce de 1985 se solde par l'élimination de 276 postes et, au cours de la même période, des modifications apportées par le Conseil du Trésor à la politique du gouvernement en matière de formation linguistique donnent lieu à l'élimination de 325 postes dans ce programme¹⁰. Il s'ensuit que le nombre des employés de la Commission diminue progressivement, passant de 2 563 en 1985 à 2 017 en 1992¹¹. Cette réduction de 21 % des effectifs à un moment où le nombre des mesures de dotation augmente en raison des licenciements et de la restructuration non seulement provoque des problèmes de capacité à la Commission, mais affecte le moral des employés¹².

Ces décisions gouvernementales se répercutent bien entendu sur les opérations de la Commission. L'effet le plus immédiat est lié aux mesures de dotation qu'il faut prendre pour exécuter l'engagement du gouvernement à l'égard des réductions de personnel. De concert avec le Conseil du Trésor, la Commission essaie de limiter les effets des réductions en recourant au non-remplacement plutôt qu'au licenciement le plus souvent possible, et en recyclant et en réorganisation les effectifs. Elle instaure également un système d'administration des priorités pour tenter de faire en sorte que les employés soient traités avec équité en ces temps de restrictions et que la fonction publique conserve autant que possible ses talents au moyen de la réaffectation efficiente du personnel dans l'ensemble du système. En somme, la Commission essaie de mettre en œuvre la décision du gouvernement tout en veillant à ce que l'utilisation du personnel restant soit optimisée et que le système ne perde pas de vue l'engagement de la fonction publique en matière d'équité dans le traitement des fonctionnaires.

Pendant, outre ces effets immédiats sur les activités, le discours du nouveau gouvernement, la création du Groupe de travail Nielsen et

l'annonce des premières restrictions budgétaires constituent un message très clair pour la CFP : le nouveau gouvernement a vraiment l'intention de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité, simplifier les procédures et faire des économies. La dotation n'est pas particulièrement visée par la réforme administrative envisagée par les Progressistes-conservateurs, mais il semble clair aux yeux de la haute direction de la Commission que l'insatisfaction bien connue et récurrente des gestionnaires à l'égard de la rigidité et de la lenteur du processus de dotation finira par en faire une cible de premier ordre¹³. Déjà en 1983, le Bureau du vérificateur général a circonscrit la dotation comme étant un objet de préoccupation particulier pour les cadres gouvernementaux, estimant que des règles excessives limitaient la productivité de la gestion dans la fonction publique. Après avoir interrogé environ 170 cadres supérieurs, le vérificateur général conclut dans les termes suivants :

De toutes les entraves que mentionnent les cadres de la fonction publique, l'on considère les problèmes de dotation comme les plus persistants et les plus frustrants. Selon la majorité des cadres que nous avons interviewés, la période nécessaire pour doter un poste est vraiment trop longue, étant donné les exigences du service¹⁴.

Le rapport du vérificateur général a déjà suscité certaines réactions à la Commission, et des mesures ont été prises pour procéder à un examen administratif du processus de dotation, mais l'arrivée du nouveau gouvernement et sa nouvelle perspective sur la gestion gouvernementale ne font qu'augmenter ces préoccupations.

En nommant une nouvelle présidente, Huguette Labelle, en 1985, la Commission décide d'accueillir le changement en fixant ses propres objectifs. Un ancien haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor se rappelle que la nomination de M^{me} Labelle a été considérée comme l'annonce de réformes importantes à la Commission. Très respectée parmi les cadres supérieurs de la fonction publique, la nouvelle présidente était, selon beaucoup d'observateurs, très favorable aux intérêts des gestionnaires¹⁵. Mais, sous sa direction, la Commission continue de se montrer prudente dans les réformes qu'elle envisage,

attentive au fait que, malgré les appels à des changements plus radicaux de la part des tenants de la nouvelle gestion gouvernementale, elle est investie d'un rôle unique dans la défense de certains des principes et des valeurs fondamentaux de la fonction publique canadienne.

Sous la direction de M^{me} Labelle, la CFP dresse un nouveau plan stratégique, publié en 1985, qui reconnaît la nécessité d'améliorer l'efficacité, mais qui rappelle prudemment son rôle de gardienne du principe du mérite et de la neutralité politique. Pour décrire son mandat, la Commission insiste sans équivoque sur son statut unique d'organisme « politiquement indépendant, responsable devant le Parlement de l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁶ ». Par ailleurs, comme si elle voulait mettre le gouvernement en garde contre toute atteinte à son autorité, la Commission précise dans son plan que « le degré de certitude avec lequel la Commission détermine sa stratégie varie selon la catégorie de responsabilité¹⁷ ». Elle tiendra compte autant que possible des instructions du gouverneur en conseil et du Conseil du Trésor dans les domaines de responsabilité commune (p. ex. : formation ou catégorie de la direction), mais elle reste indépendante et prendra ses propres décisions dans les domaines qui relèvent de sa responsabilité selon la loi. Dans ces secteurs, précise le document, « la Commission peut avec certitude établir une stratégie et veiller à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁸ ».

C'est seulement après avoir clairement réaffirmé l'indépendance de la Commission dans le domaine de la dotation que le plan stratégique souligne la nécessité de s'adapter à la nouvelle gestion gouvernementale. Encore là, elle affirme clairement que les réformes seront appliquées progressivement, avec précaution. Par exemple, comme pour tempérer les espoirs des réformateurs, la Commission précise d'emblée ce qui suit :

[...] en tenant pour acquis que la nomination des fonctionnaires continuera vraisemblablement d'être fondée sur leurs compétences professionnelles et leurs qualités personnelles plutôt que sur leur affiliation politique ou les services qu'ils ont rendus. Toutefois, étant donné les compressions actuelles dans la fonction publique, il faudra

continuellement *rehausser l'efficacité* des programmes et activités de la CFP, à la fois comme ministère et comme organisme central¹⁹ [*italiques ajoutés*].

Autrement dit, malgré les pressions en faveur de changements radicaux, la Commission n'est disposée à modifier ses pratiques que marginalement en cherchant à améliorer le fonctionnement du système du mérite sans en altérer fondamentalement la nature. Elle prend acte de la nécessité d'améliorer l'efficacité de ce fonctionnement, mais elle reste déterminée à protéger les autres valeurs que sert également le système du mérite.

Cependant, malgré cette prudence, la Commission promet certains changements. À titre d'organisation, elle exhorte ses gestionnaires à « pratiquer et à inculquer l'économie, la gestion de la planification et la créativité de façon à accroître la productivité à partir de niveaux de ressources stationnaires ou graduellement réduits²⁰ ». Plus important encore, à titre d'organisme central ayant une incidence sur l'ensemble de la fonction publique, elle s'engage à procéder à un examen exhaustif des processus de dotation en vigueur dans la bureaucratie fédérale et laisse même espérer des modifications législatives pour la première fois depuis 1967.

Sur le plan administratif, la Commission est déterminée à faire plus largement participer les gestionnaires des ministères. Le *Rapport du vérificateur général de 1983* laisse clairement entendre que la grogne des ministères est un problème à régler. Pour pallier cette faiblesse, la stratégie de la Commission consiste à collaborer plus étroitement avec les gestionnaires des ministères pour faciliter les décisions en matière de dotation à l'échelle ministérielle et, finalement, améliorer la productivité. Une série d'examens administratifs effectués de concert avec les gestionnaires des ministères va servir à circonscrire les changements qu'il convient d'apporter aux règles et aux pratiques dans le but d'améliorer le rendement. Cette stratégie de collaboration guidera ses efforts pour ce qui concerne le renouvellement non législatif.

Mais, pour améliorer l'efficacité de l'utilisation du personnel, la Commission propose également de modifier la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) et, ainsi, de faciliter les mutations entre les

postes. Rappelant que les Canadiens s'attendent à recevoir des services plus efficaces, elle annonce ce qui suit :

Le processus de redéploiement des ressources humaines doit être accéléré et mené de façon plus efficace si l'on veut qu'il soit adapté aux priorités du gouvernement et aux besoins sociaux en évolution. À cet égard, des modifications législatives seront envisagées tandis que les principes fondamentaux du respect de l'intérêt public et de l'impartialité de la fonction publique, définis dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 1967, seront maintenus²¹.

Cette modification législative (l'introduction de l'idée de mutations dans la LEFP) finira par se concrétiser en 1992 avec l'adoption de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*. Mais il faut comprendre que, bien avant l'introduction du processus de réforme à l'échelle du système qui a donné lieu à la nouvelle loi, la Commission elle-même avait envisagé cette mesure. En fait, ayant constaté que ses efforts à cet égard étaient annulés par les tribunaux année après année, la Commission désirait depuis longtemps que cette souplesse soit inscrite dans le cadre juridique²².

En somme, après l'arrivée du gouvernement Mulroney en 1984, la CFP se dote, d'elle-même, d'un modeste programme de réforme. Bien entendu, il n'est pas du genre de celui fondé sur la nouvelle philosophie de la gestion gouvernementale qui a fini par saper les fondements de ses homologues au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande ou en Australie, mais il n'est pas non plus un obstacle au changement. La Commission ouvre ses pratiques et ses politiques à l'examen critique, y compris de la part des gestionnaires des ministères, et elle travaille à la définition des modifications législatives qui permettraient d'introduire plus de souplesse dans le système de dotation.

À LA RECHERCHE D'UN RENOUVELLEMENT NON LÉGISLATIF

Tandis qu'ils cherchent des moyens d'améliorer l'efficacité du processus de dotation, les réformateurs des années 1980, du moins en apparence,

ne peuvent guère espérer une plus grande délégation des pouvoirs de la Commission en matière de dotation. En 1985, celle-ci peut déclarer fièrement qu'environ 98 p. 100 des activités de dotation régies par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* sont déjà déléguées aux ministères grâce aux efforts consentis depuis les réformes de 1967²³. La Commission elle-même s'intéresse surtout à l'élaboration de politiques et à la vérification des ministères dans le but de veiller à la conformité avec les accords de délégation et des politiques connexes. Elle consacre également beaucoup de temps à recruter de nouveaux employés à l'extérieur de la fonction publique, à doter les postes de la catégorie de direction et à s'occuper des appels et des enquêtes.

Cependant, malgré cet important degré de délégation, beaucoup de gestionnaires ministériels restent insatisfaits du manque de souplesse des instruments de délégation, qui, estime-t-on, est la source du caractère lent et fastidieux du processus de dotation. De plus, les restrictions imposées à l'exercice de ces pouvoirs délégués sont considérées comme excessives et comme annulant partiellement les gains en efficacité censés résulter de la délégation. Avant même le dépôt du rapport du vérificateur général en 1983 et l'arrivée du gouvernement Mulroney, la Commission n'ignorait pas ces critiques²⁴. Déjà en 1979, elle avait commencé à travailler sur de nouveaux instruments de délégation mieux adaptés aux besoins des différents ministères²⁵. Mais, bien entendu, pour les gestionnaires, les progrès semblent insuffisants.

C'est dans ce contexte que, en 1985, la Commission lance un projet d'examen plus approfondi des politiques et pratiques de la dotation²⁶. La soi-disant « réforme administrative » vise à trouver des moyens d'accélérer le processus de dotation, d'éliminer la documentation et les mesures inutiles et de permettre la sous-délégation du pouvoir de dotation aux gestionnaires hiérarchiques le plus souvent possible sans compromettre la protection du principe du mérite et tout en garantissant la qualité globale des nominations²⁷. L'initiative prend tout d'abord la forme d'une série de six examens ministériels visant à circonscrire les différents facteurs pouvant avoir une incidence sur l'efficacité du processus de dotation²⁸. La Commission entame ensuite un examen interne de sa réglementation et de ses procédures administratives pour

cerner les dispositions relatives au processus de dotation que même une interprétation rigoureuse de la LEFP et des décisions rendues par les tribunaux et les comités d'appel pourrait rendre caduques. Cet examen est fait avec l'aide de groupes spéciaux de cadres supérieurs fédéraux, du Comité de consultation mixte et du Comité consultatif sur la politique du personnel. On espère ainsi définir les procédures superflues et simplifier l'administration de la dotation en les éliminant.

Les études ministérielles donnent lieu à certains résultats intéressants. Elles permettent de constater que, en moyenne, il faut 143 jours civils (environ cinq mois) pour doter un poste au moyen d'un concours restreint (sans compter le processus d'appel). La moitié de ce temps sert à préparer le travail, c'est-à-dire à rédiger l'énoncé des qualités et le guide d'évaluation des candidats. La dotation par concours ouvert (environ 85 p. 100 des cas de nominations pour une durée déterminée) prend 46 jours civils. Il faut 25 jours en moyenne pour nommer quelqu'un qui se trouve déjà inscrit dans une liste d'admissibilité. Bien entendu, plus la zone de concours est vaste, plus le processus de dotation prend de temps. Par exemple, les concours ouverts à d'autres ministères prennent environ un mois de plus à conclure que ceux qui sont limités au ministère recruteur²⁹. Il y a manifestement place pour de l'amélioration. Mais, pour beaucoup de cadres de la Commission, ces études semblent confirmer que ce sont les gestionnaires ministériels, et non la Commission, qui exercent le plus de contrôle sur la rapidité du processus de dotation et que l'on exagère les retards qui seraient attribuables à la Commission³⁰.

La Commission emploie les résultats de ces études pour lancer un programme novateur de réforme de la dotation dans les ministères. De 1985 à 1988, dix-sept ministères collaborent avec la Commission à l'examen de leurs pratiques de dotation interne et à la résolution des difficultés qu'ils ont à recevoir des services de dotation de la Commission. Dans chaque cas, un groupe de travail composé d'un nombre égal de gestionnaires ministériels et de spécialistes en dotation de la Commission travaillent à la résolution des problèmes circonscrits par les ministères eux-mêmes.

Le processus global des réformes administratives, combiné à l'examen interne des politiques de dotation de la Commission, donne lieu à une longue liste de propositions de modifications au processus de dotation. Mais, en fin de compte, la réforme administrative ne produit pas de profonde transformation. Dans certains cas, les gestionnaires ministériels obtiennent un peu plus de pouvoir discrétionnaire dans l'établissement des normes de qualification et dans l'emploi des instruments d'évaluation. La Commission accepte également en principe de leur déléguer les nominations à des postes à durée déterminée de personnes de l'extérieur de la fonction publique, sans concours, en cas d'urgence. Ce nouveau pouvoir délégué est censé être inscrit, au cas par cas, dans les accords de délégation des ministères qui en feront la demande³¹. Ces changements aux politiques, conjugués à la modification des pratiques ministérielles, ont produit certaines améliorations. Une étude effectuée en 1988 portant sur trois des ministères participants révèle une accélération de 15 p. 100 du processus de dotation³².

Cependant, sur certaines questions plus épineuses, la Commission continue de résister à l'érosion ou à la délégation supplémentaire de son pouvoir de dotation. Par exemple, les ministères proposent à la CFP qu'elle leur délègue et facilite la conversion des postes à durée déterminée en postes à durée indéterminée, mais celle-ci défend le statu quo :

Selon le principe du mérite, il serait théoriquement idéal que les changements dans la durée des fonctions ne fassent suite qu'à des concours restreints. La Commission a examiné les avantages et les inconvénients de cette idée et conclu que le statu quo devait être maintenu. Elle conserve le pouvoir de changer la durée des fonctions des employés, la faisant passer de déterminée à indéterminée et elle exercera ce pouvoir dans les circonstances qu'elle jugera utiles (p. ex. : en cas de pénurie de personnel compétent)³³ [*traduction*].

De même, on a envisagé la possibilité de déléguer le pouvoir de procéder à certains types de nominations sans concours (p. ex. : réaffectation d'un employé nommé pour une durée déterminée au même poste après échéance de la période de nomination ou nomination

d'un employé excédentaire à un nouveau poste et à un taux de salaire maximum légèrement supérieur) en vertu du sous-alinéa 5c)(v) du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, mais on a estimé que cela était juridiquement impossible, interdisant de ce fait toute modification législative. La Commission a rejeté les propositions de délégation du pouvoir de mettre fin au statut de mise en disponibilité d'employés (statut auquel sont associés certains droits de priorité), de nommer des étudiants participant à des programmes Coop et même d'approuver les tests de personnalité, d'intérêts et d'intelligence³⁴.

Ce ne sont là que quelques exemples d'une longue liste de questions envisagées, mais ils illustrent bien le résultat global de la réforme administrative : une certaine souplesse a été apportée sur les marges et certains processus ont été simplifiés, mais la répartition des responsabilités et les contraintes générales imposées par le système du mérite n'ont pas été sensiblement modifiées.

Ces maigres résultats ne doivent pas surprendre compte tenu du peu de succès des premières mesures de réforme administrative visées par le gouvernement Mulroney. Par exemple, à peu près à cette époque, l'initiative la plus importante du gouvernement sous la forme du Groupe de travail Nielsen a été esquintée : celui-ci avait recommandé des réductions budgétaires de sept milliards de dollars, mais la réduction n'a été que de 500 millions, et ce rapport a rapidement été abandonné comme modèle de réforme de la bureaucratie³⁵. Un autre projet, à la même époque, vise à réduire le contrôle des organismes centraux : le projet d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), dirigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Celui-là ne produit pas non plus beaucoup de résultats importants et durables³⁶. C'est ainsi que le produit de l'examen administratif du processus de dotation ne semble pas différent de son époque.

Pourtant, ces résultats ne satisfont manifestement pas ceux qui souhaitent que le système de dotation soit plus souple et plus efficace. À peine quelques années plus tard, une nouvelle réforme de la fonction publique est lancée : elle porte le nom de *Fonction publique 2000* et vise à apporter d'autres changements au processus de dotation. La Commission elle-même reconnaît explicitement qu'il faut apporter des

changements radicaux. En fait, pour assouplir le système de dotation et le rendre plus efficace, elle invite le gouvernement à envisager sérieusement de modifier la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, allant plus loin qu'elle ne l'avait fait dans son document stratégique de 1985.

La position de la Commission au sujet de la réforme administrative à l'époque est exprimée dans un discours prononcé à la fin de 1986 par le commissaire Trefflé Lacombe³⁷. Il y fait valoir que, au cours des vingt années écoulées depuis l'adoption de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la société canadienne a changé et qu'elle exige plus d'efficacité dans l'exécution des services gouvernementaux. C'est pour cela que la fonction publique doit faire preuve de plus de souplesse dans l'utilisation de son personnel et, puisque le cadre législatif de la dotation, notamment à la suite de certaines décisions judiciaires sur la définition du mérite, lui en donne peu, il faut donc modifier la *Loi*.

Rétrospectivement, la liste des modifications législatives proposées par la Commission en 1986 surprend, car certaines d'entre elles seront adoptées dans les années qui suivront. Par exemple, les mesures visant à faciliter la mutation d'employés dans la fonction publique tout comme l'insertion de la notion de « nomination à un niveau déterminé » (par opposition à un poste précis) dans la LEFP deviendront une réalité au moment de l'adoption de *Loi sur la réforme de la fonction publique* en 1992³⁸. Par ailleurs, M. Lacombe propose également, au nom de la Commission, d'insérer dans la *Loi*, pour la première fois, une définition de la notion de mérite qui rétablirait en partie la marge de manœuvre dont les décisions judiciaires successives ont, selon lui, privé le système. Selon la nouvelle définition, le recrutement du candidat *le plus qualifié* restera la norme pour les nominations initiales et les promotions. Mais, pour ce qui est des mutations, il sera simplement nécessaire de faire la preuve que le candidat est qualifié puisque le principe du mérite aura déjà été appliqué au moment où l'employé muté a été nommé dans la fonction publique³⁹.

Les modifications proposées attestent que la Commission cherche activement des moyens d'améliorer l'efficacité du système de dotation, mais elle reste attentive à le faire tout en veillant à rester

institutionnellement apte à jouer le rôle de protectrice du principe du mérite en garantissant un accès équitable à la fonction publique et en prévenant le népotisme. Comme le dit M. Lacombe :

Afin d'assurer le respect du mérite, l'égalité d'accès à la Fonction publique et le traitement juste et équitable des fonctionnaires, nous croyons que le système de dotation doit continuer d'être géré par une agence centrale répondant au Parlement. Cette agence, tout en maintenant la responsabilité totale et entière de la dotation à la fonction publique, devrait déléguer ou transférer dans l'optique d'une plus grande efficacité et efficacité, certains de ses pouvoirs aux sous-chefs⁴⁰.

C'est donc la Commission elle-même qui propose d'assouplir le processus de dotation et qui appuie la délégation du pouvoir de dotation aux sous-ministres, mais seulement dans un cadre législatif qui préserve son indépendance et qui lui laisse en fin de compte tout le contrôle de la dotation. Cela dit, c'est à ce sujet qu'elle entrera bientôt en conflit avec la haute direction de la fonction publique au moment où, au début des années 1990, on essaie de réformer davantage le système de dotation.

***FONCTION PUBLIQUE 2000* ET LE DÉBAT SUR LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE**

À son retour au pouvoir après l'élection générale de 1988, le gouvernement Mulroney cherche à relancer le programme de réforme administrative en lançant un grand projet intitulé *Fonction publique 2000*. Contrairement au Groupe de travail Nielsen, FP 2000, comme on l'appelle couramment, est dirigé par la haute direction de la fonction publique et ne s'inspire pas du secteur privé pour régler les problèmes du secteur public. Sous la direction de Paul Tellier, greffier du Conseil privé, la réforme s'appuie sur dix groupes de travail, dont chacun est composé de sous-ministres et de sous-ministres adjoints. Comme l'explique M. Tellier lui-même à l'époque, « Fonction publique 2000 a pour principal objectif de modifier le mode de gestion du personnel », et, la

motivation étant le moyen, le succès sera garanti par le passage « d'une philosophie du contrôle à une philosophie de la prise en charge⁴¹ » [traduction]. Compte tenu de cet objectif, il n'est pas surprenant que FP 2000 soit principalement axé sur les questions relatives aux ressources humaines et notamment à la dotation.

Avant même que le groupe de travail sur la dotation ait le temps de commencer son travail, M. Tellier précise que FP 2000 sera l'occasion de réexaminer sérieusement le rôle de la Commission de la fonction publique. Dans un discours prononcé en mars 1990 à l'Université d'Ottawa, à peine trois mois après le lancement du projet, il explique que l'un des principaux objectifs de FP 2000 est de préciser la répartition des responsabilités en matière de gestion du personnel. Comme il le dit à l'époque :

Dans les structures en vigueur, les responsabilités sont floues, et, par conséquent, les gestionnaires de la fonction publique se sont réfugiés dans des systèmes de contrôle. Le mode de gestion du personnel n'encourage pas l'esprit d'initiative comme il le devrait, et on ne sait pas toujours très bien qui est responsable des résultats. L'un des principaux objectifs de Fonction publique 2000 est donc de veiller à ce que les gens aient le pouvoir de faire leur travail et que nous soyons en mesure de les tenir responsables de leurs actes⁴² [traduction].

Pour que les responsabilités soient bien claires, le greffier estime qu'il est nécessaire de réfléchir aux rôles respectifs des gestionnaires ministériels, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

La CFP, notamment, est considérée comme une source de difficulté, ses activités créant une certaine ambiguïté pour ce qui concerne le rôle central de la fonction publique en matière de personnel. Pour mettre fin au népotisme, la *Loi sur le service civil* de 1918 avait donné à la Commission des pouvoirs dépassant largement celui de protéger le principe du mérite pour couvrir toute la fonction de gestion du personnel. Et, « compte tenu de l'évolution économique et

politique, ce mélange de fonction de contrôle et de fonction exécutive de la Commission de la fonction publique est devenu la source de problèmes récurrents⁴³ » [*traduction*]. Malgré les réformes des années 1960 et les travaux successifs des Gordon, Heeney, Glassco, Lambert, D'Avignon et autres, cette indésirable ambiguïté reste au cœur du système de gestion du personnel. Il est temps de régler ce problème. En fait, M. Tellier affirme que FP 2000 partira du principe que « reconnue comme protectrice du principe du mérite, la Commission de la fonction publique a conservé et acquis des responsabilités en matière de gestion du personnel qui ne concordent pas aisément avec son rôle d'organisme relevant du Parlement⁴⁴ » [*traduction*]. On peut donc facilement prévoir l'issue de la réforme : « Pour la Commission de la fonction publique, il s'agira de se retirer de la gestion et de mettre l'accent sur son rôle d'organisme relevant du Parlement chargé de protéger l'intégrité du système de gestion du personnel⁴⁵ » [*traduction*].

Pourtant, et malgré les déclarations préliminaires sur les orientations privilégiées par la haute direction de la fonction publique, le projet FP 2000 se soldera par quelque chose de tout à fait différent. *Le Livre blanc, Fonction publique 2000* est finalement publié en décembre 1990 : on y recommande de définir plus clairement les rôles respectifs du Conseil du Trésor et de la CFP afin que la gestion du personnel fasse l'objet d'une reddition de comptes accrue et que, globalement, la responsabilité première du Conseil du Trésor et des gestionnaires ministériels dans la gestion du personnel de la fonction publique soit davantage reconnue. Mais on n'y recommande pourtant pas de reléguer la CFP au seul rôle de « chien de garde » parlementaire. En fait, dans le système proposé, cette dernière demeure investie des pouvoirs en matière de recrutement, de nomination, d'appel et de vérification. Le Conseil du Trésor, de son côté, conserve la responsabilité des autres aspects de la gestion du personnel : cheminement de carrière, formation, allocation des ressources pour répondre aux besoins en personnel dans les ministères, établissement de la politique de gestion du personnel à l'appui des administrateurs généraux. En somme, malgré les déclarations initiales du greffier du Conseil privé, le Livre blanc propose essentiellement de conserver la

répartition des principales fonctions de gestion du personnel. Les débats internes sur la nécessité de procéder à une réforme institutionnelle plus radicale vont se poursuivre pendant quelque temps, mais l'idée est finalement abandonnée au moment où, en 1992, le gouvernement cherche à apporter des modifications législatives.

Cette issue semble avoir pour principale raison l'absence d'un soutien suffisant aux plus hauts échelons de la fonction publique. La Commission elle-même n'a cessé de lutter pour conserver son pouvoir exécutif sur la dotation, mais, dans les débats internes à la fonction publique, elle jouit également d'un appui important parmi les sous-ministres. Selon les personnes que nous avons interviewées, bien que presque tout le monde ait été en faveur d'un assouplissement du processus de dotation et d'une accélération des nominations, beaucoup de hauts fonctionnaires étaient plutôt enclins à craindre la perspective d'une réduction des pouvoirs de la Commission de la fonction publique⁴⁶. Premièrement, son pouvoir sur les nominations était toujours considéré comme un bouclier important contre les pressions éventuelles des ministres pour obtenir le recrutement de certaines personnes. Comme nous l'a dit un ancien haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé (BCP) pour expliquer le peu d'enthousiasme de beaucoup de hauts fonctionnaires, « les sous-ministres trouvaient souvent que la CFP était bien commode, et que c'était certainement un bon moyen de résister à l'ingérence politique dans la gestion de la fonction publique⁴⁷ » [*traduction*]. En somme, pour beaucoup de cadres supérieurs, la transformation de la Commission en simple organisme de surveillance parlementaire semblait représenter un risque pour le principe d'impartialité.

De plus, selon les fonctionnaires ayant participé aux événements de l'époque, on hésite beaucoup à remettre en cause un organisme relevant du Parlement pour des raisons qui pourraient ultérieurement faire du tort au gouvernement sur le plan politique⁴⁸. Au cours de l'année 1991, le gouvernement met la dernière main à la proposition législative faisant suite au projet FP 2000, mais l'éventualité de priver la CFP d'une grande partie de son pouvoir exécutif est encore débattue aux plus hauts

échelons de la bureaucratie. Tandis que la tension monte entre le BCP et la Commission, désormais placée sous la direction de son nouveau président, Robert Giroux, l'éventualité d'avoir à défendre une réduction du pouvoir de la Commission devant le Parlement soulève quelques inquiétudes. Comme le dit un ancien haut fonctionnaire du BCP :

Le greffier ne voulait pas lancer un débat public avec la CFP et risquer de perdre les autres aspects de la réforme. La CFP a un pouvoir, et, pour le changer, il faut s'adresser au Parlement et risquer d'être perçu comme un ennemi du principe du mérite et de la démocratie. De plus, le greffier ne veut pas que le premier ministre consacre du capital politique à une bataille qui n'a pas d'importance en dehors d'Ottawa⁴⁹ [*traduction*].

En fin de compte, aucune réforme institutionnelle n'a été proposée. Comme le résume l'ancien haut fonctionnaire du BCP, « il s'agissait de faire ce qui était possible, d'apporter des modifications législatives, mais de laisser à la CFP son rôle intact pour ne pas risquer de tout perdre⁵⁰ » [*traduction*]. Un autre observateur, fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor chargé de la politique de gestion du personnel à l'époque, l'exprime plus directement : « D'après moi, le système ne voulait tout simplement pas s'attaquer à la CFP⁵¹ » [*traduction*].

Que ce soit par crainte d'une opposition externe ou par manque d'appui interne, ces luttes intestines se soldent par un renoncement à procéder à une réforme institutionnelle plus profonde qui aurait radicalement transformé le mandat de la Commission. Cependant, le Livre blanc issu du projet FP 2000 n'en réussit pas moins à réformer considérablement le processus de dotation. Selon un rapport interne, la Commission met en œuvre la plupart des 88 recommandations du Livre blanc en modifiant ses pratiques et ses politiques⁵². De plus, même si les changements proposés ont trait à des améliorations mineures, le Livre blanc propose des innovations plus importantes qui visent le cadre législatif. Ces modifications, appuyées par la Commission, composeront finalement une partie de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, qui a été déposée au Parlement en juin 1991.

LA LOI SUR LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE DE 1992

Même si le contenu du projet de loi déçoit à n'en pas douter les partisans de changements institutionnels et législatifs radicaux en matière de dotation, le dépôt du projet de loi C-26 (*Loi sur la réforme de la fonction publique*) en juin 1991 représente tout de même une étape importante dans la réforme de la dotation. La loi proposée est la première tentative pour modifier considérablement la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* depuis son adoption en 1967, plus de vingt ans auparavant. Le projet de loi porte sur toutes sortes de questions, dont les relations de travail et le leadership dans la fonction publique⁵³, mais c'est l'introduction de nouvelles notions dans le domaine de la dotation et la promesse d'une plus grande marge de manœuvre pour les gestionnaires qui ont le plus d'importance pour la Commission.

À cet égard, le projet de loi comporte cinq séries de mesures d'une importance particulière. Premièrement, concernant les nominations, il propose d'ajouter une nouvelle disposition à la LEFP pour permettre de mesurer le mérite d'un candidat, dans les circonstances fixées par la Commission sous la forme d'un règlement, selon une norme de compétence « absolue », établie par la Commission, et non en fonction d'une comparaison avec la compétence d'autres candidats. On modifie également la LEFP pour permettre à la Commission de fixer les normes applicables à l'évaluation du mérite : ce pouvoir s'ajoute à celui de fixer les normes applicables à la procédure de sélection habituelle. Par ailleurs, outre les critères normalement employés pour fixer ces normes (connaissances, expérience, compétences linguistiques, etc.), on envisage de tenir compte des besoins ultérieurs de la fonction publique pour déterminer les critères à employer.

Même si cela suppose de s'en tenir à un nombre limité de circonstances, l'introduction de ce deuxième mode de détermination du mérite, à partir d'une norme absolue plutôt que relative, représente un changement important dans la façon dont la sélection fondée sur le mérite a toujours été envisagée par la Commission et par la fonction publique fédérale. À la suite d'une décision judiciaire rendue en 1972, le principe du mérite est redéfini : il s'agit de trouver « les personnes les

plus aptes » à occuper tel poste à combler⁵⁴. La CFP avait déjà laissé entendre que le mérite pourrait être déterminé en termes absolus, mais une autre décision de la Cour fédérale, rendue en 1982, a mis définitivement un terme à cette idée en faisant de la comparaison entre les candidats un élément incontournable⁵⁵. C'est dans ce contexte que la modification proposée dans la *Loi sur la réforme de la fonction publique* peut être considérée comme un effort pour libérer la Commission des contraintes indésirables que les tribunaux lui ont imposées. En fin de compte, une dizaine d'années plus tard, la fonction publique va aller encore plus loin en définissant le mérite comme le fait de posséder les qualifications essentielles nécessaires à l'exécution du travail et en déclarant que le fait d'envisager plus d'un candidat n'est pas la condition d'une nomination au mérite⁵⁶. Dans cette perspective, la modification proposée en 1992 constitue également une première en direction d'une longue transformation du principe du mérite.

Deuxièmement, pour assurer une plus grande marge de manœuvre dans la gestion du personnel, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* introduit le concept de « nomination à un niveau déterminé » en matière de dotation. Le système habituel de nomination à des postes est maintenu, mais une modification à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permet à la Commission de nommer des personnes à une catégorie de postes de même niveau au sein de la fonction publique, ce qui autorise à muter les employés d'un poste à l'autre sans avoir à repasser par le système des nominations fondées sur le mérite.

L'idée de « nomination à un niveau déterminé » n'est pas neuve. Environ vingt ans plus tôt, le Comité Finkelman a proposé cette méthode dans son *Rapport sur les relations de travail dans la fonction publique*⁵⁷. L'idée a aussi été reprise, indirectement, par le Comité spécial de l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite (Comité D'Avignon), qui recommandait, en 1979, de modifier la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pour qu'elle prévoie que l'évaluation du mérite soit fondée non seulement sur un ensemble déterminé de fonctions, mais aussi sur son aptitude à occuper divers autres postes⁵⁸. En 1992, cette idée est finalement enchâssée dans la *Loi*. Malheureusement, lorsque la Commission l'a mise en application au cours de la décennie

suivante, elle s'est rendu compte que ces types de nominations étaient difficiles à utiliser largement en raison d'autres contraintes législatives et liées aux politiques, comme le système de classification, qui restait basé sur les postes⁵⁹. Mais, au moment de son adoption, le nouveau type de nomination semble porteur de la promesse d'améliorer les perspectives de carrière des employés et d'apporter un supplément de souplesse dans l'appariement des employés et des besoins des ministères.

La notion de nomination à un niveau déterminé est aussi intimement liée à la possibilité pour les administrateurs généraux de muter leurs employés à d'autres postes dans leur organisation. À cet égard, une troisième modification à la LEFP vise à alléger les conditions de mutation des employés. L'article 22 de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* ajoute une nouvelle partie à la LEFP concernant la mutation, définie comme « le transfert d'une personne d'un poste à un autre ». Selon les nouvelles dispositions, les administrateurs généraux acquièrent le pouvoir exclusif de procéder à des mutations dans ou vers la partie de la fonction publique dont ils sont responsables. Ces mutations ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement des intéressés et, s'ils peuvent effectivement donner lieu à un changement de groupe professionnel, ils ne peuvent donner lieu à une promotion ou à un changement dans la durée des fonctions de l'employé. Ces mutations n'ont pas à tenir compte du principe du mérite et des droits de priorité de certaines catégories d'employés (p. ex., des travailleurs licenciés, des personnes qui retournent au travail après un congé ou qui ont priorité en raison de leur emploi dans un cabinet de ministre). Grâce à cette modification, les administrateurs généraux jouissent d'une certaine latitude pour déplacer les employés dans leur organisation en même temps que les employés voient leurs possibilités s'élargir s'ils souhaitent occuper d'autres postes pour y trouver une plus grande satisfaction ou de meilleures perspectives de carrière.

Avant l'adoption de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, les mutations étaient réglées par la Commission par le biais du décret d'exemption concernant les mutations, qui permettait la mutation d'employés au sein d'un même groupe et au même échelon ou à un échelon inférieur, en exemptant ces situations de l'application

de la LEFP, chaque cas étant évalué individuellement. Jusque-là, la Commission avait tenté d'exempter les mutations de l'application du principe du mérite, faisant valoir qu'il s'agissait d'une contrainte inutile puisque le mérite de l'intéressé avait été évalué lors de sa nomination. Mais les mesures de réglementation et stratégiques employées au cours des années pour tenter de faire des mutations un outil de dotation souple avaient toutes été déboutées par les tribunaux, qui insistaient pour qu'on considère les mutations comme des nominations aux termes de la *Loi* en vigueur⁶⁰. Ainsi, à moins que la Commission n'emploie ses pouvoirs pour exempter ces décisions en matière de dotation des prescriptions de la *Loi* parce que cela semble dans l'intérêt de la fonction publique, il est nécessaire d'appliquer aux mutations la même rigueur qu'au processus de nomination régulier, y compris tenir des concours et permettre les appels. C'est dans ce contexte que l'introduction, en 1992, de la notion de mutation dans le système de dotation est peut-être une mesure d'assouplissement réclamée et accueillie favorablement par les gestionnaires, mais elle est aussi une préférence de longue date de la Commission, niée par les tribunaux.

Une quatrième modification importante de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* a trait à l'emploi occasionnel. Là encore, pour faciliter la tâche des gestionnaires, le projet de loi ajoute à la LEFP un nouvel article qui permet à la CFP de nommer qui elle veut dans la fonction publique pour une durée maximale de 90 jours. Aux termes de la nouvelle loi, ces nominations seraient exemptées de toutes les dispositions de la LEFP, exception faite de celles qui ont strictement à voir avec l'emploi occasionnel, et elles échapperaient donc au système du mérite. Le recours à des employés occasionnels semble un moyen de répondre aux besoins urgents ou à court terme en matière de dotation, et c'est, pour l'essentiel, une nouvelle catégorie d'employés pour la fonction publique. Ces employés, qui n'ont pas à remplir les exigences applicables aux employés nommés pour une durée indéterminée et même à ceux qui sont nommés pour une durée déterminée, n'ont pas droit aux avantages dont jouissent les autres catégories, y compris le droit de participer à des concours restreints.

Un cinquième changement concerne enfin les mises en disponibilité. Cette fois, il s'agit de régler les difficultés éprouvées par le gouvernement lorsqu'il avait confié du travail à l'entreprise privée à la fin des années 1980. À l'époque, le gouvernement Mulroney avait tenté de confier à l'entreprise privée certaines activités du gouvernement pour en réduire les coûts et en améliorer l'efficacité. Mais, dans certains cas, les dispositions législatives relatives à la dotation l'en avaient empêché parce qu'il n'était pas possible de licencier les employés concernés. Par exemple, dans une décision confirmée ultérieurement par la Cour d'appel fédérale, la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) avait, en mars 1990, conclu que le gouvernement avait enfreint les clauses d'une convention collective en confiant à l'entreprise privée les tâches de 278 commis de Revenu Canada. La CRTFP avait expliqué que la décision du gouvernement ne pouvait pas constituer une justification valable du licenciement de ces employés puisque sa politique ne prouvait pas un manque légitime de travail pour les employés concernés, qui constitue une justification valable en vertu de la *Loi*. La *Loi sur la réforme de la fonction publique* débarrasse le système de cet obstacle en modifiant l'article 29 de la LEFP et en disposant explicitement que les administrateurs généraux peuvent licencier des employés dont les services ne sont plus nécessaires en raison du transfert de leurs tâches ou fonctions à l'extérieur de la fonction publique.

La *Loi sur la réforme de la fonction publique* est un texte législatif à large portée. Outre les changements susmentionnés, elle transforme la gestion des listes d'admissibilité, les programmes d'équité en matière d'emploi, les procédures d'appel et d'autres aspects de la dotation et des relations de travail. Mais les cinq modifications dont nous venons de parler, soit l'introduction d'une norme absolue dans le système du mérite en lieu et place de la comparaison des candidats, la possibilité de nommer des employés à un niveau déterminé, l'introduction des mutations, l'adoption d'un régime plus souple relativement aux employés occasionnels et l'acceptation des mises en disponibilité pour cause d'impartition, illustrent clairement l'axe général de la réforme législative : il s'agit d'améliorer l'efficacité du système de dotation en

assouplissant les procédures pour que les gestionnaires puissent pourvoir les postes vacants, déplacer les employés dans la fonction publique et confier certaines activités à l'extérieur.

Le contenu de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* illustre également à quel point la Commission elle-même est en faveur d'un assouplissement du système de dotation. Certaines des mesures contenues dans le projet de loi, par exemple la nouvelle norme permettant de déterminer le mérite sans comparer les candidats à un même poste, la possibilité d'envisager les besoins ultérieurs de la fonction publique en choisissant les candidats les plus qualifiés au moyen de concours ou l'assouplissement de la gestion des listes d'admissibilité, n'avaient pas été proposées par le groupe de travail du projet FP 2000, mais elles ont été introduites dans le projet de loi à l'instigation de la CFP. Certaines autres modifications, dont la création controversée des mutations, avaient été recommandées par FP 2000, mais il s'agissait en fait de mesures proposées par la CFP depuis plusieurs années. De plus, dans certains cas, par exemple en ce qui concerne les mises en disponibilité, la norme absolue relativement au mérite ou les mutations, les modifications visaient précisément à rétablir des pratiques que la Commission ou le gouvernement avaient essayé d'adopter auparavant, mais qui en avaient été empêchés par les tribunaux.

En somme, pour ce qui est de l'inscription de mesures d'assouplissement dans la législation sur la dotation, la CFP n'y a pas été contrainte par le gouvernement et les hauts fonctionnaires. Elle a activement proposé certains de ces changements. En fait, au cours d'une entrevue, un ancien cadre supérieur qui a travaillé à la *Loi sur la réforme de la fonction publique* pour la Commission s'est rappelé que la CFP était disposée à envisager des modifications législatives encore plus importantes, notamment au sujet de la définition du principe du mérite, mais que ce sont les membres du BCP qui s'y sont opposés, sans doute parce qu'ils craignaient les réactions des syndicats⁶¹. Quoique pas aussi exhaustive ou radicale qu'on l'aurait pensé *a priori*, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* comporte cependant les changements les plus importants qu'on ait envisagés depuis des années.

LA LRFP AU PARLEMENT : UN DÉBAT POLARISÉ

Le projet de loi C-26 (*Loi sur la réforme de la fonction publique*) n'est pas bien accueilli au Parlement. Les Libéraux, qui représentent l'opposition officielle à la Chambre des communes, estiment qu'il est imparfait et incomplet et déposent deux motions pour le renvoyer à un comité parlementaire qui sera chargé de procéder à une étude préalable. Les deux motions sont mises en échec par le gouvernement. Le Nouveau Parti démocratique s'oppose également au projet de loi, estimant qu'il affaiblit la CFP et le principe du mérite ainsi que les syndicats du secteur public et qu'il ne protège pas les travailleurs. Au cours du débat en deuxième lecture, les partis d'opposition affirment pour l'essentiel que le projet législatif est une atteinte au principe du mérite et qu'il permettra aux gestionnaires de prendre des décisions arbitraires en matière de dotation. Le gouvernement défend le projet de loi au motif qu'il modernise la fonction publique et la rend à la fois moins encombrante et plus efficace.

Le ton critique et antagoniste du débat au Parlement annonce ce qui va se passer au stade de l'examen en comité. C'est en février 1992 que le projet de loi est renvoyé pour examen détaillé à un comité législatif, et celui-ci, naturellement dominé par les membres du gouvernement, organise des audiences publiques qui durent environ deux mois et demi. Les témoignages qu'il entend sont majoritairement critiques, et les opinions des gestionnaires et des employés divergent considérablement.

Les délégués syndicaux sont unanimes à condamner les changements proposés aux relations de travail, mais aussi ceux qui ont trait à la dotation. Bien entendu, ils condamnent sans appel les modifications relatives aux licenciements en raison d'une impartition des tâches. Mais la notion de mutation déclenche également une vigoureuse opposition. Par exemple, Daryl Bean, dirigeant de l'Alliance de la fonction publique du Canada, fait valoir que « les propositions du gouvernement en matière de mutation sont tout à fait inadmissibles et [...] devraient être supprimées du projet de loi⁶² ». D'autres dirigeants syndicaux sont d'accord, estimant que le projet de loi porte atteinte au principe du mérite, affaiblit la CFP et représente purement et simplement

les intérêts et les préférences des hauts fonctionnaires⁶³. Même des universitaires connus, comme Gene Swimmer et Barbara W. Carroll, et des organismes engagés, comme le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, s'inquiètent de l'affaiblissement du principe du mérite et de la CFP⁶⁴.

Devant cette salve de critiques, le projet de loi a peu de partisans. Comme on pouvait s'y attendre, l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX) l'appuie. Ses représentants estiment que les nouvelles mesures proposées améliorent le système de dotation et offrent une plus grande marge de manœuvre aux cadres qui pourront ainsi remplir correctement leurs responsabilités de gestion. En fin de compte, pensent-ils, c'est le moral de tous les employés qui en sera amélioré⁶⁵. Le Forum des politiques publiques, organisme sans but lucratif fort connu qui s'intéresse à la fonction publique, appuie également le projet de loi et se montre notamment favorable à l'idée de déploiement, mais il regrette que le gouvernement n'en ait pas profité pour régler la question épineuse des droits politiques des fonctionnaires⁶⁶.

Au beau milieu de ce débat, la CFP est évidemment du côté de la direction et défend ardemment les mesures proposées en matière de dotation. Son président, Robert Giroux, est l'un des premiers à témoigner devant le comité parlementaire en mars 1992. Dans ses remarques préliminaires, il fait valoir que le projet de loi « vise à concilier efficacité et équité dans la gestion des ressources humaines en vue d'un meilleur service aux Canadiennes et aux Canadiens⁶⁷ ». Il ajoute :

La dynamique du milieu de travail d'aujourd'hui exige des modalités de dotation plus souples que ne le permet la loi actuelle, si nous voulons offrir les meilleurs services possible au public[...] Tout compte fait, ce projet de loi, tel qu'il m'apparaît, est une recherche d'équilibre. Équilibre entre le besoin très réel d'une fonction publique efficace et le besoin tout aussi présent de sauvegarder le principe du mérite et de protéger les employés⁶⁸.

Bien entendu, ce souci fondamental, la nécessité de trouver un équilibre entre les valeurs contradictoires en gardant à l'esprit l'intérêt

des Canadiens, place la Commission dans une position difficile, voire ironique. Ayant dû récemment se défendre, au sein de la fonction publique, contre les intérêts des gestionnaires, qui auraient bien voulu la réduire à un organisme de surveillance parlementaire, elle est maintenant perçue comme trop proche de ces intérêts. Tandis qu'elle défend les modifications proposées à la LEFP, d'autres s'y opposent pour protéger son autorité et son rôle dans le système de dotation.

En fin de compte, étant donné la majorité parlementaire détenue par le gouvernement Mulroney, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* est adoptée en troisième lecture, avec quelques changements mineurs, le 30 novembre 1992. Après un examen rapide au Sénat, elle fait l'objet de la sanction royale quelques semaines plus tard, le 17 décembre 1992. Ces modifications législatives représentent sans aucun doute une victoire pour les tenants d'une plus grande efficacité et d'un assouplissement du système de dotation, et, à l'époque, elles sont considérées par beaucoup d'observateurs comme une attaque, par la gestion, contre les valeurs et principes traditionnels de la fonction publique.

Mais ceux qui participent à la réforme, à la Commission comme au centre du gouvernement, ont le sentiment que ces changements sont limités et qu'ils sont le résultat imparfait de débats internes ardues sur la meilleure façon de structurer les fonctions centrales de la gestion du personnel. Huit ans plus tard, le Bureau du vérificateur général se montre méprisant à l'égard des changements adoptés alors, les considérant comme « relativement mineurs » et n'ayant « pas répondu aux attentes⁶⁹ ». Encore aujourd'hui, beaucoup des anciens fonctionnaires que nous avons interrogés estiment que FP 2000 et l'adoption subséquente de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* ont été une occasion manquée. D'anciens fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé regrettent que l'on n'ait pas réussi à régler le problème créé par la fragmentation des responsabilités à l'égard du personnel entre le Conseil du Trésor et la CFP. Pour d'anciens fonctionnaires de la Commission, une obsession induite pour la réforme institutionnelle a peut-être fait manquer l'occasion de procéder à une refonte plus vaste sur les plans législatif et

administratif. Quoi qu'il en soit, malgré les modifications législatives apportées en vingt ans au système de dotation, l'insatisfaction semble encore répandue.

CONCLUSION

L'adoption de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* en 1992 semble clore une intense période de débats sur le mandat qui doit être celui de la CFP et sur son rôle dans le système de dotation. Avant même l'élection du gouvernement Mulroney, le Bureau du vérificateur général avait, au début des années 1980, déjà attiré l'attention sur le mécontentement des ministères à l'égard du système de dotation. Puis la rhétorique du nouveau gouvernement a porté sur la nouvelle gestion de la fonction publique et ses pressions en faveur d'une réforme administrative relancent la quête de longue date pour instaurer plus d'efficacité et plus de souplesse dans le système de dotation. Comme toujours, le rôle qu'il convient d'attribuer à la CFP est au cœur de ces débats.

L'évolution que nous avons analysée dans ce chapitre illustre à quel point, contrairement à un préjugé répandu, la Commission était plus que disposée à se transformer et à réformer le processus de dotation. Il est évident qu'elle a résisté, avec succès, à des réformes institutionnelles plus radicales qui auraient menacé son indépendance comme gardienne du principe du mérite et de l'impartialité, mais elle s'est montrée favorable à des réformes importantes des règles de dotation, cherchant à assouplir le système pour les gestionnaires. Les efforts consentis par la Commission elle-même pour réviser les règles de dotation étaient peut-être d'une portée limitée, mais elle a collaboré activement aux transformations législatives plus profondes instaurées en 1992, proposant beaucoup d'entre elles avant même qu'elles intéressent tout le monde. Pour résumer, cette période illustre à quel point la Commission ne saurait être considérée purement et simplement comme un obstacle aux réformes ou un des piliers du statu quo. En fait, l'examen des années Mulroney révèle qu'elle est un organisme réformateur actif, qu'elle reconnaît l'importance de l'efficacité dans la dotation et qu'elle cherche activement des moyens d'assouplir le système pour les gestionnaires.

Mais elle est prudente et toujours soucieuse de trouver un équilibre entre efficacité et promotion des valeurs d'équité et d'impartialité. Tandis qu'elle favorise l'assouplissement du système par le biais du cadre législatif ou qu'elle tente de trouver d'autres moyens de déléguer ses pouvoirs, elle est tout aussi prête à se battre pour préserver son rôle crucial d'organisme indépendant et à faire pression pour préserver le souhaitable équilibre des valeurs.

NOTES

- ¹ Peter Aucoin (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP, p. 12.
- ² Donald J. Savoie (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press, p. 10.
- ³ Cité dans David Zussman (1986), "Walking the Tightrope: The Mulroney Government and the Public Service," in Michael Prince (éd.), *Tracking the Tories: How Ottawa Spends, 1986-87*, Toronto, Methuen, p. 255.
- ⁴ Luc Juillet et Matthew Mingus (2008), "Reconsidering the History of Administrative Reforms in Canada," in Jerri Killian et Niklas Eklund (éds.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, New York, Taylor and Francis, p. 222-223.
- ⁵ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel – 1990*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, p. 15.
- ⁶ Les données relatives au nombre d'employés sont tirées du tableau 1 des annexes statistiques des rapports annuels de la Commission de la fonction publique pour 1984 et 1992. Le nombre d'employés de la fonction publique fédérale est défini différemment par la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Statistique Canada. Pour la Commission, il s'agit de tous les employés assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à l'exclusion des employés nommés en vertu de la *Loi* pour une durée inférieure à six mois. Elle ne compte pas non plus les employés des sociétés d'État, le personnel ministériel, les employés nommés par décret, les membres de la Gendarmerie royale du Canada et le personnel militaire des Forces canadiennes.
- ⁷ Donald J. Savoie (1990), *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 127.
- ⁸ Denis Saint-Martin (1998), "Management Consultants, the State, and the Politics of Administrative Reform in Britain and Canada," *Administration and Society*, vol. 30, p. 557; et Donald J. Savoie (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney*, p. 128-129.

- ⁹ Commission de la fonction publique du Canada (1986), *Rapport annuel 1986*, Hull, Approvisionnement et Services Canada, p. 13.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 65.
- ¹¹ Les données sont tirées des annexes des rapports annuels de la Commission. Le nombre d'employés fédéraux selon la CFP est le suivant selon les années : 1984 : 2 494; 1985 : 2 563; 1986 : 2 419; 1987 : 2 249; 1989 : 2 152; 1990 : 2 093; 1991 : 1 968; 1992 : 2 017.
- ¹² Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ¹³ Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ¹⁴ Bureau du vérificateur général du Canada (1983), « Chapitre 2 – Entraves à une gestion productive dans la fonction publique », dans *Rapport du vérificateur général du Canada 1983*, Hull, Approvisionnement et Services Canada, par. 2.38.
- ¹⁵ Entrevue avec d'anciens hauts fonctionnaires de la CFP et du SCT.
- ¹⁶ Commission de la fonction publique du Canada (1985), *Document de stratégie, 1985-1990*, Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, p. 2.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 9.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 1.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 2.
- ²¹ *Ibid.*, p. 10.
- ²² Notamment, un an avant la publication du document sur la stratégie, la politique de « mutations ne constituant pas de nominations » de la Commission avait été annulée par la Cour fédérale dans *James Wilkinson c. Comité d'appel de la Commission de la fonction publique*.
- ²³ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel – 1985*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, p. 9.
- ²⁴ Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ²⁵ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel – 1985*, p. 15.
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ Les objectifs sont résumés dans une note de service sur l'état des réformes administratives, adressée par D. D. Quiring (directeur général de l'élaboration et de l'examen des programmes à la CFP) aux directeurs du personnel. La note est datée décembre 1986 (RG32, vol. 2046).
- ²⁸ Dans les documents de la Commission, ces examens prennent parfois le nom d'études sur l'efficacité et l'efficience de la dotation.
- ²⁹ Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport du Groupe chargé de l'examen consultatif de la dotation*, document non publié, p. 9.
- ³⁰ Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ³¹ Note de service adressée par D. D. Quiring (directeur général de l'élaboration et de l'examen des programmes) au Comité de direction de la Direction

- générale. La note s'intitule « Results of the Administrative Reform Policies, Procedures and Program Review » et est datée décembre 1986 (RG32, vol. 2046).
- 32 Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport du Groupe chargé de l'examen consultatif de la dotation*, document non publié, p. 11.
- 33 Note de service adressée par D. D. Quiring au Comité de direction de la Direction générale, « Results of the Administrative Reform Policies ».
- 34 Note de service adressée par Gilles Létourneau (directeur général de la politique et des programmes de dotation) au Comité de direction administrative. La note s'intitule "Administrative Reform Status Report" et est datée du 11 août 1986 (RG32, vol. 2046). Voir aussi la note de service adressée par D. D. Quiring, "Results of the Administrative Reform Policies."
- 35 Donald Savoie (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney*, p. 130.
- 36 Luc Juillet et Matthew Mingus (2008), "Reconsidering the History of Administrative Reforms in Canada," p. 223-224.
- 37 Trefflé Lacombe (1986), *Discours de Trefflé Lacombe, Commissaire de la Commission de la fonction publique du Canada à la conférence annuelle sur les relations de travail à St-Jovite, 25 septembre 1986*.
- 38 *Ibid.*, p. 11-12.
- 39 *Ibid.*, p. 11.
- 40 *Ibid.*, p. 10.
- 41 Paul M. Tellier (1990), "Public Service 2000: The Renewal of the Public Service," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 33, N° 2, p. 130.
- 42 *Ibid.*, p. 126.
- 43 *Ibid.*, p. 127.
- 44 *Ibid.*, p. 131.
- 45 *Ibid.*
- 46 Entrevue avec d'anciens hauts fonctionnaires de la CFP et du SCT.
- 47 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire du BCP.
- 48 *Ibid.*
- 49 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire du BCP.
- 50 *Ibid.*
- 51 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la direction générale du personnel du SCT.
- 52 Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport du Groupe chargé de l'examen consultatif de la dotation*, document non publié, p. 12.
- 53 Outre la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* modifiait une série d'autres lois, dont la *Loi sur les relations*

- de travail dans la fonction publique*. La nouvelle loi était, entre autres, une tentative pour simplifier les procédures et élargir l'accès à d'autres méthodes de règlement des conflits de travail. Elle désignait par ailleurs officiellement, en l'inscrivant dans une loi, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet comme chef de la fonction publique, lui donnant pour mandat de présenter un rapport annuel sur l'état de la fonction publique au premier ministre et de le déposer ensuite au Parlement.
- ⁵⁴ Voir la décision rendue en 1972 par la Cour fédérale dans *Surinder Nath Nanda et al. c. Le Comité d'appel établi par la Commission de la fonction publique*.
- ⁵⁵ Voir la décision rendue en 1982 par la Cour fédérale dans *Procureur général du Canada c. W. E. Greaves et al.*
- ⁵⁶ Ces mesures sont prévues dans la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, adoptée en 2003 à la suite de l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Les dispositions précises se trouvent aux paragraphes 30(2) et 30(4) de la nouvelle loi.
- ⁵⁷ En 1973, le gouvernement avait demandé à Jacob Finkelman, alors président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de procéder à l'examen de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et de recommander des mesures pour améliorer les relations de travail dans la fonction publique. Malgré le thème plus précis des relations de travail, le rapport de M. Finkelman comprend, dans le chapitre sur la négociation collective, une section sur la question de la dotation et de la LEFP. L'auteur y rejette plusieurs demandes formulées par les syndicats, par exemple celle d'assujettir à la négociation collective les règles relatives aux nominations initiales et aux promotions, mais il y invite également la Commission à envisager de faire ces nominations de telle sorte que les titulaires ne soient pas limités à un seul poste, pour encourager la mobilité du personnel au sein de la fonction publique.
- ⁵⁸ Rapport du Comité D'Avignon, recommandation n° 5.1.
- ⁵⁹ Bureau du vérificateur général du Canada (2000), « Chapitre 9 – La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités » dans *Rapport du vérificateur général du Canada – Avril 2000*, p. 17-18.
- ⁶⁰ Par exemple, dans la décision *Réjean Yergeau c. Comité d'appel de la Commission de la fonction publique* (1978), la Cour fédérale a annulé la réglementation initiale exemptant les mutations de la procédure d'appel. Puis la Cour a annulé la politique adoptée en 1981 par la Commission au sujet des « mutations ne constituant pas des nominations », qui prévoyait qu'un nombre limité de catégories de mutations ne seraient pas considérées comme des nominations aux termes de la LEFP : voir *James Wilkinson c. Comité d'appel de la Commission de la fonction publique* (1984). Enfin, dans *Alliance de la fonction publique du Canada c. Sa Majesté la Reine* (1992),

- la Cour fédérale a annulé le Décret d'exemption de la Commission qui exemptait les mutations latérales du principe du mérite et de la procédure d'appel selon la LEFP, l'estimant d'application trop large.
- ⁶¹ Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ⁶² Chambre des communes du Canada, délibérations du Comité législatif H, 17 mars 1992, p. 7.
- ⁶³ Voir, par exemple, le témoignage des représentants de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité (18 mars), de l'Association des économistes, sociologues et statisticiens (24 mars) et de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (25 mars) devant le Comité législatif H chargé d'examiner le projet de loi C-26 intitulé *Loi sur la réforme de la fonction publique*.
- ⁶⁴ Voir leur témoignage devant le Comité législatif H chargé d'examiner le projet de loi C-26 intitulé *Loi sur la réforme de la fonction publique* (respectivement les 19 mars, 2 avril et 26 mars).
- ⁶⁵ Voir le témoignage de John Riddle, président de l'APEX devant le Comité législatif H chargé d'examiner le projet de loi C-26 intitulé *Loi sur la réforme de la fonction publique*, 31 mars 1992.
- ⁶⁶ Voir le témoignage des représentants du FPP devant le Comité législatif H chargé d'examiner le projet de loi C-26 intitulé *Loi sur la réforme de la fonction publique*, 31 mars 1992.
- ⁶⁷ Témoignage de Robert Giroux, président de la Commission de la fonction publique devant le Comité législatif H chargé d'examiner le projet de loi C-26 intitulé *Loi sur la réforme de la fonction publique*, 11 mars 1992.
- ⁶⁸ *Ibid.*
- ⁶⁹ Bureau du vérificateur général du Canada (2000), « Chapitre 9 – La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités » dans *Rapport du vérificateur général du Canada – avril 2000*, p. 11.

REPOSITIONNER DE LA CFP — LE PRINCIPE DU MÉRITE COMME ÉLÉMENT ESSENTIEL DE SON MANDAT : 1993-2003

« Au regard du régime du mérite des années futures, la protection des valeurs sera un thème prédominant ».

Commission de la fonction publique du Canada,
Énoncé d'orientation de 1999

La présence d'un gouvernement libéral, à la suite des élections générales de 1993, semble offrir à la fonction publique fédérale l'occasion d'un nouveau départ. Les Progressistes-conservateurs, initialement méfiants de la bureaucratie et fervents de la rhétorique de la réduction des coûts et du repli du gouvernement, retournent sur les bancs de l'opposition en plein désarroi. Les Libéraux, sous la direction de Jean Chrétien, un politicien censé être plus respectueux envers la bureaucratie en raison de ses nombreuses années d'expérience ministérielle à Ottawa, sont de retour au pouvoir. Leur programme électoral détaillé, connu sous le nom de Livre rouge, n'accorde pas beaucoup d'attention à la question de l'administration publique, ce qui n'est pas surprenant d'un programme électoral, mais son ton général au sujet du rôle du gouvernement au sein de la société canadienne semble plus positif¹.

En fait, c'est au cours des treize années où le Parti libéral fut au pouvoir que les changements les plus importants touchant la fonction publique depuis des décennies se sont produits, y compris dans le domaine des ressources humaines. Quelques années seulement après l'arrivée du gouvernement Chrétien, un nouveau sentiment d'urgence

à l'égard des finances du pays entraîne certaines des compressions les plus importantes de l'histoire de la fonction publique canadienne. Cependant, au-delà de ces importantes compressions de personnel, la période marque également la réforme la plus fondamentale et la plus exhaustive du régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique depuis 1967. Comme nous le verrons dans ce chapitre, tout au long des années 1990, la Commission de la fonction publique (CFP) elle-même cherche à s'adapter à un contexte en pleine évolution : elle recherche progressivement son approche en matière de délégation de pouvoirs, elle insiste davantage sur le respect des valeurs de base et sur l'obligation de rendre compte des résultats et elle est bien près de réduire de façon radicale sa participation à la prestation des services en faveur d'un rôle davantage axé sur la surveillance. Toutefois, avec l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, en 2003, ces efforts sont éclipsés par une réforme institutionnelle et législative plus profonde. La définition du principe du mérite est modifiée en faveur d'une plus grande efficacité en gestion, et la CFP perd certaines de ses fonctions en faveur d'un renforcement de la surveillance du principe du mérite. En somme, à l'approche de la célébration de son centenaire, la CFP revient à son mandat essentiel – protéger le principe du mérite – au moment où la signification même de ce principe continue d'évoluer.

PRÉSERVER LA FONCTION PUBLIQUE DANS UN MILIEU EN PLEINE ÉVOLUTION

En dépit de leurs efforts en matière de réduction des coûts, les Progressistes-conservateurs laissent le gouvernement fédéral dans une situation financière difficile lorsqu'ils quittent le pouvoir en 1993. Au départ, le nouveau gouvernement libéral fait face à une presse financière internationale très critique. Peu après, la turbulence qui règne au sein des marchés financiers internationaux en 1994 engendre un sentiment d'urgence encore plus grand qui appelle une réduction importante des dépenses gouvernementales. Conséquemment, la nécessité de contrôler les dépenses plus efficacement et de réduire la taille du gouvernement demeure un catalyseur de la réforme administrative. Pour faire face à

la situation, le gouvernement Chrétien lance une initiative de réforme majeure connue sous le nom d'Examen des programmes.

De 1994 à 1996, l'Examen des programmes entraîne une restructuration importante de la fonction publique. Sur une période de trois ans, les compressions budgétaires s'élèvent à 29 milliards de dollars sur des dépenses annuelles pour les programmes d'environ 120 milliards de dollars². Même si une partie de ces compressions est réalisée grâce à une réduction des transferts fédéraux aux administrations provinciales, elles ont quand même une incidence importante sur les activités de la fonction publique fédérale. Plus particulièrement, environ 45 000 postes sont éliminés, soit une réduction phénoménale de 19 % du nombre d'employés de l'administration publique centrale³. Certains ministères sont particulièrement touchés. Transports Canada, par exemple, voit bon nombre de ses activités transférées aux pouvoirs publics locaux, à des organismes indépendants ou au secteur privé. Conséquemment, le ministère passe de l'équivalent de 19 881 employés à temps plein en 1993 à 4 258 en 1999, et son budget est réduit, passant de 3,9 milliards de dollars à moins de 1,6 milliard de dollars pendant la même période⁴.

L'Examen des programmes aspire également à être un exercice « rationnel » dans la restructuration du gouvernement, par opposition à un exercice général et plus traditionnel de compressions budgétaires. Même si l'on discute encore à savoir si ces ambitions ont atteint leur but⁵, elles ont sans nul doute eu une incidence sur le processus adapté pour effectuer ces compressions. Bien que les organismes centraux établissent des objectifs de réduction des dépenses pour chaque ministère, ce sont les administrateurs généraux qui doivent établir les plans de réforme pour appliquer ces réductions dans leur ministère respectif⁶. Une série de questions leur est fournie pour les guider dans ce travail. Les questions visent à aiguiller les cadres supérieurs dans l'examen systématique des programmes et des activités de leurs ministères. Ces derniers doivent mettre en question et repenser ce que fait leur ministère et comment il le fait, particulièrement à la lumière de l'évolution du milieu socio-économique. Par exemple, chaque programme est passé en revue afin de déterminer si l'intérêt public exige encore son maintien

et, dans l'affirmative, s'il ne pourrait pas être offert aussi efficacement par le secteur privé ou par un autre palier de gouvernement⁷. Le résultat final, espérait-on, ne serait pas simplement un exercice de réduction des coûts, mais un examen stratégique du rôle du gouvernement fédéral au tournant du siècle.

Il est évident que l'Examen des programmes a engendré certains défis pour la CFP. L'organisation a eu sa large part de compressions budgétaires. De 1992 à 1998, elle a réduit ses effectifs de 960 employés à plein temps et son budget annuel a été amputé de 43 millions de dollars⁸. En outre, à titre d'organisme central œuvrant dans le domaine du personnel, des compressions d'une telle importance à l'échelle du gouvernement ont également posé un défi considérable. Comme le rappelle Ginette Stewart, commissaire de la CFP à l'époque :

L'Examen des programmes, avec ses contrôles de la dotation et ses réductions en ce qui touche l'emploi, a eu une incidence majeure sur la CFP. Responsable de l'administration des priorités et du réaménagement de l'effectif, la CFP et ses partenaires se sont concentrés sur la prestation de mécanismes de soutien à ceux et celles visés par la restructuration gouvernementale, à savoir : l'orientation professionnelle, les centres de ressources, les ateliers, le jumelage de postes, les services de présentation de candidatures à des postes de la fonction publique et les réseaux de placement à l'extérieur, en collaboration avec d'autres employeurs. La CFP a également aidé les ministères, notamment en participant à des programmes de perfectionnement et de gestion de carrière afin d'assurer le maintien d'une fonction publique adaptée, compétente et professionnelle. En outre, la CFP a travaillé en collaboration avec les Comités conjoints de transition de carrière, une initiative conjointe de l'employeur et des agents négociateurs visant à faciliter le changement⁹.

La Commission prend également des mesures spéciales, en collaboration avec le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les administrateurs généraux, afin d'appuyer les sous-ministres adjoints et les cadres de niveau inférieur touchés par la restructuration¹⁰.

Au cours de cette période, la Commission déploie une grande partie de ses efforts pour faire en sorte que les employés touchés soient traités équitablement en dépit des changements massifs apportés dans le cadre de l'Examen des programmes¹¹. La Commission veille à ce que les droits des employés, ainsi que les exigences du principe du mérite, soient respectés au fil de ces changements très importants. Elle collabore également activement avec d'autres ministères et organismes centraux pour faciliter le mouvement des employés restants et pour appuyer la reconversion professionnelle de ceux qui doivent réorienter leur carrière. Tout au long de cet exercice, la Commission démontre comment, au-delà de son simple rôle d'organisme de surveillance, elle demeure un membre actif de l'équipe de gestion, travaillant en étroite collaboration avec d'autres organismes afin de faciliter les changements administratifs et d'optimiser l'utilisation des ressources humaines de la fonction publique.

Toutefois, outre le défi que représentent les conséquences des compressions, l'Examen des programmes a un autre impact sur la Commission : il provoque un autre processus interne de réflexion sur le mandat essentiel de la CFP et sur la meilleure façon de le réaliser dans un milieu qui a beaucoup évolué au fil des ans. Comme les autres ministères, la CFP est également visée par l'Examen des programmes et doit répondre à la série de questions visant à guider l'examen interne de ses programmes et de ses dépenses. Ruth Hubbard, qui avait récemment été nommée présidente de la Commission à l'époque, se rappelle que l'équipe de direction a trouvé à l'origine que les questions s'appliquaient difficilement à un organisme central, et encore moins à un organisme qui est également un agent parlementaire indépendant. Cependant, le but de l'exercice est clair et elle décide de profiter de l'occasion pour engager la Commission dans une réflexion plus vaste sur son rôle dans le contexte de l'évolution de la fonction publique¹².

Pour poursuivre cette réflexion, outre des discussions purement internes, la Commission lance une série d'ateliers d'apprentissage avec un groupe sélect de hauts fonctionnaires, de chercheurs et d'autres experts. Les discussions qui ont cours dans les ateliers de ces activités d'apprentissage, qui débutent à l'automne de 1996, aident les

commissaires à se pencher sur les nouveaux défis que doit relever la fonction publique et à réfléchir à la façon dont la CFP doit les relever. L'une des questions clés qui ressort de cette réflexion est la nécessité de réaffirmer l'importance d'une fonction publique professionnelle pour la gouvernance démocratique du pays¹³.

À la fin des années 1990, cette préoccupation devient un thème important pour le leadership de la CFP. En raison de la mondialisation des relations socio-économiques et du mouvement vers une société fondée sur le savoir, des valeurs comme l'efficacité, l'innovation et la souplesse en viennent à occuper une place plus importante dans le discours public sur le gouvernement. Dans un milieu connaissant une évolution rapide, où les besoins et les problèmes des citoyens sont de plus en plus divers et complexes, les gouvernements doivent fournir rapidement des réponses mieux adaptées. Toutefois, pour ce faire, ils doivent faire preuve de souplesse, d'innovation et mettre l'accent sur les résultats. La poursuite légitime de ces objectifs, alimentée par l'importance sans cesse croissante du discours sur la gestion publique, mène à une condamnation générale de la bureaucratie traditionnelle et à l'adoption d'une gestion axée sur les résultats comme une façon de réinventer la fonction publique de nombreux pays industrialisés. À ce chapitre, le Canada n'a peut-être pas été le réformateur le plus aventurier, mais il faisait partie du groupe et la culture de sa fonction publique a considérablement changé au fil des ans¹⁴. Pour la Commission de la fonction publique, gardienne de certaines des valeurs les plus fondamentales de l'administration publique traditionnelle, l'érosion possible de ces valeurs face à la popularité croissante de la gestion publique devient une source de préoccupation.

Au cours de la deuxième moitié des années 1990, la CFP commence à réaffirmer publiquement l'importance d'une fonction publique professionnelle ancrée dans les principes traditionnels des nominations et des promotions fondées sur le mérite, de l'impartialité politique et d'une indépendance suffisante pour permettre aux fonctionnaires de « dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir », dans l'intérêt public. Dans ses rapports annuels des années financières 1995-1996 et 1996-1997, la Commission consacre des chapitres entiers à « l'essence d'une fonction publique professionnelle », rappelant au Parlement de

ne pas perdre de vue l'importance de ces principes fondamentaux dans le cadre de la réforme du secteur public¹⁵. Par exemple, dans son rapport de 1995-1996, elle affirme :

Pour « créer un gouvernement de qualité », il faudra optimiser l'efficacité administrative et la valeur que les Canadiens et les Canadiennes reconnaissent traditionnellement à leurs institutions publiques. Outre la création de la nouvelle fonction publique au moyen des mesures de recrutement et d'investissement appropriées, un autre défi vital devra être relevé à court et à moyen terme, soit la préservation du caractère professionnel et non partisan de la fonction publique. Un tel professionnalisme se reconnaît à la capacité de fournir au gouvernement en place des conseils judicieux, fondés sur une réflexion objective et impartiale concernant l'intérêt public à long terme, d'exécuter loyalement les ordres du gouvernement démocratiquement élu, d'appliquer la loi et d'agir avec probité dans l'intérêt public. De plus, pour devenir hautement compétente, une fonction publique professionnelle doit être exempte de partialité, de même que l'accès aux postes et aux promotions doit être fondé sur le mérite. En sa qualité d'organisme parlementaire investi de la protection du mérite et de l'impartialité, la Commission considère qu'elle a la responsabilité de rappeler à la collectivité canadienne qu'une bureaucratie professionnelle et institutionnalisée constitue un élément essentiel du type de démocratie que nous avons choisi, lequel se fonde sur celui du Parlement de Westminster. Le dernier chapitre du présent rapport annuel se propose d'élargir la discussion concernant l'importance des valeurs fondamentales de démocratie, d'éthique et de professionnalisme reconnues par la fonction publique de même que la nécessité de les préserver tout au long de la recherche de moyens plus souples de gouverner le pays dans l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes¹⁶.

Au cours des années subséquentes, la préoccupation à l'égard de la protection des valeurs fondamentales de la fonction publique traditionnelle n'a pas disparu. En fait, elle a probablement été renforcée au fil de l'évolution de la fonction publique.

La création d'organismes ayant un statut juridique et administratif distinct, à la fin des années 1990, est l'un des événements importants qui a fait ressortir encore davantage l'érosion possible du principe du mérite. À cette époque, plus de 50 000 fonctionnaires quittent le noyau de la fonction publique pour joindre les rangs d'organismes indépendants ayant des régimes d'emploi distincts. Le cas le plus notoire est la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada au printemps de 1999, qui provoque le retrait de 43 000 employés de l'administration publique centrale. Des milliers de fonctionnaires quittent également la fonction publique pour Parcs Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, deux organismes nouvellement créés¹⁷. Même si l'amélioration de la prestation des services constitue un objectif important dans la création de ces organismes, le désir d'effectuer des gains en matière d'efficacité en échappant au régime de dotation plus rigide de la fonction publique constitue également un objectif important. À titre d'employeurs distincts en vertu de la loi, les nouveaux organismes ne sont plus assujettis à la *Loi sur l'emploi de la fonction publique* et ne relèvent plus de la CFP.

La création de ces organismes reflète sans nul doute un niveau de frustration important à l'égard du régime de dotation de la part du gouvernement et des décideurs de la fonction publique qui craignent qu'il ne nuise à l'efficacité. Toutefois, la création de ces organismes peut néanmoins être considérée comme un rude coup à l'application du principe du mérite dans la nomination des employés publics. Avant de devenir un employeur distinct, Revenu Canada compte environ le tiers des nominations à la fonction publique et au sein de cette dernière, soit une énorme proportion des nominations qui échappent aujourd'hui à la CFP¹⁸. Comme un spécialiste de l'administration publique, Donald Savoie, le fait remarquer, cette innovation conduit à une fonction publique à deux niveaux, où un niveau est apparemment présumé être naturellement plus imperméable aux pressions politiques en matière de nomination partisane¹⁹. Au moment où cette décision est considérée, le président de la Commission s'y oppose fortement, et cela engendre des tensions avec le Bureau du Conseil privé (BCP), mais sans résultat²⁰.

Il importe de noter que la préoccupation de la Commission concernant l'érosion des valeurs traditionnelles d'une fonction publique professionnelle n'a jamais constitué un déni de la nécessité d'une plus grande efficacité ou encore une condamnation de la recherche visant une plus grande souplesse en matière de gestion. En fait, son soutien actif en faveur de changements législatifs au début des années 1990 et son endossement des changements qui sont intervenus au cours des années subséquentes démontrent que la Commission a continué de démontrer son engagement à l'égard de ces objectifs. Là encore, c'était plutôt une question d'équilibre. Une fonction publique composée de fonctionnaires compétents et impartiaux capables de conseiller le gouvernement du jour sans craindre pour leur avancement professionnel est tout aussi importante pour le bien-être futur du pays et l'efficacité de son gouvernement qu'une fonction publique innovatrice, efficace et capable de s'adapter à l'évolution de son milieu. Le défi consiste à trouver des moyens de concilier ces objectifs légitimes et importants sans négliger un objectif au détriment d'un autre.

À la fin des années 1990, au moment où la Commission tente de relever ce défi et ce qu'il représente pour le rôle futur de la fonction publique, sa réponse est essentiellement axée sur deux initiatives connexes : l'une qui cherche à déléguer davantage de pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux au sein d'un cadre de responsabilisation plus solide, et une autre qui considère la diminution radicale de sa participation à la prestation des services en faveur d'un rôle accru en matière de surveillance.

RÉEXAMEN DE LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS : ENTENTES DE RESPONSABILITÉ ET DOTATION FONDÉE SUR LES VALEURS

L'engagement de la CFP envers la délégation de pouvoirs est demeuré tout aussi solide depuis l'adoption de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en 1967. Dans les années 1990, la Commission réclame une délégation de ses pouvoirs de dotation encore plus importante aux administrateurs généraux et toute la latitude voulue pour les gestionnaires. Toutefois, face sa propre expérience et en réponse

aux critiques des gestionnaires (délégation de pouvoirs et marge de manœuvre insuffisantes) et des employés (trop de pouvoirs délégués à des gestionnaires à qui on ne fait pas confiance), la Commission décide également d'adopter une nouvelle approche en matière de délégation de pouvoirs : une approche qui mettrait l'accent sur le respect des valeurs qui sous-tendent la dotation au sein de la fonction publique, un cadre de délégation de pouvoirs moins prescriptif qui permettrait aux ministères d'adapter leurs systèmes de dotation à leurs besoins, et une responsabilité ministérielle qui serait moins fondée sur les opérations individuelles et davantage sur les résultats généraux en matière de dotation. Cette nouvelle approche est le résultat de deux examens importants des politiques et pratiques de dotation.

Tout d'abord, au début de la décennie, la Commission établit un Comité consultatif de l'examen des pouvoirs en dotation composé de représentants de ministères, de syndicats et du secteur privé²¹. Le processus a beaucoup d'ampleur : pas moins de 49 groupes consultatifs sont mis à contribution dans le cadre de cette initiative, représentant diverses catégories de gestionnaires, d'employés et d'intervenants. Le schisme entre les gestionnaires et les employés est évident et la Commission en arrive à la conclusion qu'elle doit augmenter le niveau de confiance des employés à l'égard des gestionnaires²². La forte opposition des syndicats aux modifications apportées en 1992 à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, modifications qui prévoyaient une marge de manœuvre accrue pour les gestionnaires, témoigne largement de la méfiance de bon nombre d'employés à cet égard. Il fallait accroître l'obligation redditionnelle en ce qui avait trait au recours à la délégation des pouvoirs en dotation pour améliorer la réputation du processus de dotation et bâtir la confiance.

Pour régler ce problème, la Commission travaille à l'élaboration d'un nouvel instrument de délégation des pouvoirs : les Ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation (EDPRD). Chaque ministère négocierait une telle entente et, une fois signée par l'administrateur général, elle serait à la base de la reddition de comptes au chapitre de leur rendement du ministère. En utilisant de larges indicateurs et en mettant l'accent sur les résultats en dotation et

sur l'intégrité globale du régime de dotation, cette approche éviterait la tendance à réagir à des événements particuliers et, étant donné que les ententes étaient négociées au cas par cas, elles pouvaient être adaptées aux circonstances particulières de chaque ministère²³. De cette façon, les attentes seraient plus claires et correspondraient davantage aux exigences des ministères : un élément destiné à apaiser à la fois les gestionnaires et les représentants des employés. En outre, les ministères devaient faire part de leur rapport annuel sur le rendement aux représentants de leurs employés et faire rapport sur la rétroaction reçue²⁴. La mise en œuvre des ententes est retardée par la restructuration des ministères effectuée en 1993, puis par l'Examen des programmes de 1995. Néanmoins, elle progresse lentement tout au long de la décennie. En 2001, la presque totalité du noyau de l'administration publique est visée par ce nouveau système²⁵.

Un deuxième examen effectué contribue également à confirmer cet important changement d'approche. Commandé à l'été de 1995, le rapport de l'Examen consultatif de la dotation est déposé en juillet 1996. Cet examen a été lancé en réponse aux plaintes des ministères au sujet du temps anormal requis pour combler des postes et il avait pour but de trouver des moyens de rendre la dotation plus simple et plus efficiente²⁶. Cette initiative impliquant les organismes centraux, les gestionnaires, les représentants syndicaux et divers experts en ressources humaines (RH), donne lieu à des consultations exceptionnelles avec les intervenants. Lors de ces consultations, les représentants de la CFP sont frappés par l'énorme intérêt en faveur d'un changement²⁷ et, par la suite, cet examen débouche sur un programme plus général de réforme non législative connu sous le nom de Réforme de la dotation²⁸.

Le rapport final de l'Examen consultatif de la dotation, sanctionné par la Commission, avalise une importante délégation des pouvoirs aux ministères, mais propose également une diminution des contraintes qui leur sont imposées dans l'exercice de ces pouvoirs²⁹. Les ministères doivent être encouragés à utiliser pleinement les pouvoirs qui leur sont délégués pour revoir leurs propres activités de dotation et faire participer les représentants des employés au processus. Cependant, pour que ce genre d'initiative fonctionne, la CFP doit s'assurer que son propre cadre

de dotation, au sein duquel les ministères doivent fonctionner, n'est pas trop prescriptif. La Commission doit moins mettre l'accent sur les règles détaillées et davantage sur les valeurs qui sous-tendent le régime de dotation. La responsabilisation doit viser davantage les résultats, et non le processus ou les transactions. De cette façon, la dotation fondée sur les valeurs, telle qu'on la connaît aujourd'hui, est largement établie sur un contrat bien connu : moins de règles et de contraintes et plus de responsabilisation en matière d'atteinte des résultats.

Comme nous pouvons le voir, l'approche générale qui sous-tendait le rapport d'Examen consultatif de la dotation avait beaucoup d'affinité avec l'approche en matière de délégation de pouvoirs et de responsabilisation que la Commission développait progressivement pendant cette période. Il n'est donc pas étonnant qu'on les retrouve dans le programme plus général de la Réforme de la dotation menée par la Commission après 1997. Comme l'observait l'ancienne commissaire Ginette Stewart, ces réformes reposaient « sur la conviction que les administrateurs généraux, en vertu de la législation actuelle, peuvent se voir déléguer des pouvoirs de dotation adaptés à leurs besoins et comportant moins de conditions – si cette délégation s'accompagne d'ententes adaptées en matière de délégation de pouvoirs et de responsabilisation³⁰ ».

Ces initiatives illustrent également clairement l'orientation générale de la Commission pendant les années 1990 : mettre moins l'accent sur le contrôle direct des activités de dotation, passer d'un cadre fondé sur des règles à un cadre de dotation moins prescriptif et fondé sur des valeurs, et insister davantage sur la responsabilisation des ministères en matière de résultats. À n'en pas douter, ce changement d'orientation avait tendance à renforcer la dimension de surveillance et de responsabilisation du mandat de la CFP. Ainsi, parallèlement aux préoccupations sans cesse croissantes de la Commission en matière de leadership face aux défis posés à la fonction publique traditionnelle, ce changement d'orientation a contribué à la reconsidération du rôle historique de la Commission en matière de dotation et de services connexes.

RECONSIDÉRATION DU RÔLE DE LA CFP EN MATIÈRE DE PRESTATION DE SERVICES : L'ÉNONCÉ D'ORIENTATION DE 1999

Comme nous l'avons vu, l'une des conséquences de l'Examen des programmes pour la Commission est le début d'une période d'intense réflexion sur le rôle qu'elle doit jouer au moment où le secteur public fait l'objet de transformations importantes. Cette réflexion amène la Commission à accorder de plus en plus d'attention aux valeurs fondamentales et aux principes associés à une fonction publique professionnelle dans une démocratie parlementaire fondée sur celle du Parlement de Westminster, une préoccupation qui se traduit dans ses rapports annuels au Parlement de 1996 et 1997. À titre d'agent parlementaire chargé spécifiquement de protéger l'un de ces principes fondamentaux – des nominations indépendantes fondées sur le mérite –, la Commission craint naturellement que ces principes et ces valeurs, essentiels au maintien d'une bureaucratie professionnelle en mesure d'administrer la loi avec équité et de fournir des conseils compétents et impartiaux au gouvernement, puissent être minés dans ce nouveau contexte. Dans un milieu où la gestion domine, qui doit se préoccuper des questions fondamentales de l'administration publique et du rôle unique de la bureaucratie dans une démocratie parlementaire, sinon la Commission de la fonction publique?

Toutefois, cette préoccupation soulève également un certain nombre de questions au sujet de la Commission elle-même. Dans ce nouvel environnement, où les ministères disposent de pouvoirs et d'une marge de manœuvre sans précédent, est-ce que la Commission doit changer pour jouer son rôle de protection de la fonction publique professionnelle? Si une surveillance indépendante de la dotation ministérielle devient le rôle clé de la Commission, est-elle bien préparée à assumer cette fonction essentielle? En particulier, dans quelle mesure le renforcement de sa fonction de surveillance est-il compatible avec le maintien du rôle de la Commission en matière de prestation de services de ressources humaines? Ces questions font l'objet de discussions intensives de la part des représentants de la CFP dans le cadre de leur examen de l'avenir de l'organisation. Puis, à la suite d'une série de

retraites stratégiques organisées à l'automne de 1998, les commissaires adoptent un énoncé d'orientation qui propose une nouvelle orientation pour la Commission.

L'Énoncé d'orientation, intitulé *Une orientation plus précise pour la Commission de la fonction publique*, propose de réduire radicalement la participation de la Commission à la prestation des services de ressources humaines pour se consacrer plus pleinement à la surveillance indépendante des régimes de dotation ministérielle³¹. Au fil des ans, soutient-elle, la CFP a considérablement modifié la façon dont elle protégeait la notion de mérite en s'éloignant du contrôle direct de la dotation (en s'en occupant elle-même) et en adoptant des formes de contrôle plus indirectes (en déléguant les pouvoirs de dotation aux ministères, en prescrivant comment la dotation devrait être effectuée, puis en effectuant des vérifications périodiques et en exigeant une reddition de comptes). Toutefois, dans un même temps, elle continuait à offrir certains services de dotation et certains programmes de RH aux ministères. Cela occasionnait une certaine confusion et une certaine ambiguïté tant pour les ministères que pour les employés de la Commission : la CFP était-elle véritablement la gardienne indépendante de la notion de mérite exerçant une surveillance et exigeant la reddition de comptes de la part des ministères ou davantage un organisme de services ayant pour but de répondre aux besoins et de satisfaire les mêmes ministères qui étaient ses clients? Était-elle l'un des rares organismes offrant des services de RH aux ministères ou un organisme particulier protégeant, pour le compte du Parlement, l'intégrité d'un élément crucial du système des RH? Au moment où la fonction publique adoptait un modèle de dotation qui renforçait les principes de la surveillance et de la responsabilisation, il fallait jeter davantage de clarté sur ces questions.

Pour la CFP, même si la décision de s'éloigner de la prestation des services de RH peut s'avérer une expérience cruciale et difficile, elle semble néanmoins nécessaire. Il convient ici de citer la raison d'être de l'Énoncé d'orientation :

Au fil de son histoire, la Commission a cherché l'équilibre entre son indépendance et le besoin de travailler avec le gouvernement pour

mettre en œuvre efficacement le principe du mérite. Un élément important du concept original *qui demeure encore aujourd'hui et qui doit être clarifié* est le rôle d'exécution de programmes et de services de la Commission à titre complémentaire du principe du mérite. Alors que la Commission a déjà entrepris de changer sa façon de protéger le principe du mérite, s'éloignant du contrôle direct et de l'exécution des nominations pour déléguer davantage de pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux, parallèlement, elle continue à assurer toute une gamme de programmes et de services en matière de ressources humaines. Par conséquent, la CFP se retrouve de plus en plus aux mêmes tables où siègent également les personnes qui prennent les décisions de dotation qu'elle pourrait être appelée à juger, à examiner ou à vérifier.

La Commission s'interroge aujourd'hui à savoir si ces fonctions d'exécution de programmes et de services représentent vraiment le meilleur moyen de protéger le principe du mérite. En fait, le présent énoncé d'orientation repose essentiellement sur cette problématique. Grâce à l'augmentation des responsabilités des administrateurs généraux au regard d'une saine gestion des personnes et à une délégation plus grande de pouvoirs par la CFP, celle-ci croit qu'elle assumera un rôle accru de surveillant plutôt que d'exécutant au regard de la protection du principe du mérite.

En d'autres mots, tout en étant bien consciente de la nécessité d'accorder une attention spéciale à des secteurs comme les nominations à des postes supérieurs et à l'entrée initiale à la fonction publique, les responsabilités fondamentales de la CFP seraient plus claires et renforcées si elle n'avait pas à assurer des services précisément dans les mêmes domaines qu'elle doit surveiller. C'est une question de principe. La CFP ne peut surveiller de façon optimale l'exercice des pouvoirs qu'elle a délégués tout en étant partie intégrante du système d'administration de programmes. Dans ce contexte, la Commission entend se départir elle-même de ses responsabilités liées aux programmes et aux activités et renforcer son orientation vers son

mandat fondamental, à savoir la protection du principe du mérite³²
[italiques ajoutés].

Cette proposition – se départir elle-même de la majorité de ses responsabilités liées aux programmes et aux activités de dotation et renforcer son orientation sur la surveillance des pouvoirs délégués – représente sans nul doute un geste courageux de la part de la Commission, et illustre bien comment la CFP a été prête à repenser son rôle visant à assurer une administration publique de qualité au fil des ans.

Se départir de ces services aurait signifié la perte de ressources et d'employés, ce qui, selon certaines personnes, pourrait réduire le pouvoir et l'influence de la CFP à Ottawa. Cependant, ce geste aurait permis de clarifier sa raison d'être en permettant à la Commission de concentrer ses énergies sur son mandat de base. Comme l'Énoncé d'orientation le précise sans équivoque :

Disons simplement que la CFP s'est engagée dans trop d'avenues, ce qui l'empêche de consacrer toutes ses énergies et son attention à sa principale fonction, qui consiste à protéger et à promouvoir les principes qui ont présidé à sa création[...] La gestion des ressources humaines modernes exige l'excellence à la fois sur le plan de la prestation des services et sur celui de la surveillance de l'application du principe du mérite. La Commission estime que le temps est venu de séparer ces deux fonctions³³.

Comme les représentants de la Commission le soutenaient à l'époque, cette séparation des fonctions permettrait au gouvernement, s'il le souhaitait, de créer un nouveau fournisseur de services de RH vraiment intégrés³⁴. De cette façon, le fait de réorienter le mandat de la Commission permettrait non seulement de renforcer les activités de surveillance mais, si le gouvernement s'orientait vers une meilleure intégration de la prestation des services, cela donnerait également l'occasion d'accroître l'efficacité du système relatif aux RH.

Cet énoncé d'orientation ne constituait pas un énoncé de politique définitif. Il s'agissait plutôt d'un aperçu de l'orientation que pourrait

prendre la Commission. Pour devenir réalité, il devait être appuyé par la haute direction de la fonction publique, non seulement parce que la séparation des fonctions qu'il proposait donnerait lieu à une réaffectation importante des responsabilités au sein des organismes centraux œuvrant dans le domaine du système des RH mais aussi parce que, même si aucun changement législatif ne s'avérait nécessaire, des programmes devraient être retirés à la CFP et confiés à quelqu'un d'autre. Pour que la proposition puisse être couronnée de succès, il fallait l'appui des intervenants clés du système.

Toutefois, dans sa marche en avant, la CFP obtient un soutien mitigé de la part de la haute direction de la fonction publique. Bien que plusieurs sous-ministres appuient l'ensemble de cette proposition et l'idée d'une prestation des services de RH mieux intégrée, ils se préoccupent également de la capacité du système de coordonner efficacement la politique des RH si la CFP devait se retirer de l'équipe de gestion de la fonction publique. À ce moment, le greffier du Bureau du Conseil privé parlait d'une approche plus générale (à l'échelle du gouvernement) en matière de gestion des RH au sein de la fonction publique et il n'était pas établi clairement si le plan d'action proposé par la Commission contribuerait à cet objectif. En fait, l'énoncé d'orientation ne reçoit pas un soutien enthousiaste au BCP lorsqu'il est officiellement envoyé au greffier en janvier 1999.

De toute façon, le débat sur l'énoncé d'orientation, portrait de l'avenir de la CFP et de son futur rôle dans le cadre du régime des RH, est fortement entravé par un événement inopportun. Non seulement le système est-il préoccupé par d'autres questions de gestion, comme le passage à l'an 2000 et la difficile réforme du système de classification universelle, mais l'énoncé d'orientation est présenté au BCP au moment où le greffier, Jocelyne Bourgon, s'apprête à quitter son poste. Conséquemment, un examen sérieux de la proposition doit attendre la nomination d'un nouveau greffier. Au moment où ce dernier est nommé, le débat se tourne vers le besoin d'une réforme plus fondamentale et plus exhaustive des RH. Ce débat est largement motivé par la publication d'une étude très critique du Bureau du vérificateur général (BVG), en avril 2000.

Même au sein de la CFP, l'énoncé d'orientation fait long feu, victime de l'évolution de la situation. Alors que la Commission le publie au printemps de 1999 en annonçant publiquement qu'elle entreprendrait « un processus de consultation ouvert et transparent » à l'égard de sa nouvelle orientation³⁵, l'énoncé est en fait rapidement abandonné comme plan détaillé visant l'avenir de la Commission. Avant la fin de l'année, son défenseur le plus ardent, Ruth Hubbard, quitte la présidence de la CFP. Les deux commissaires qui travaillaient avec elle, Ginette Stewart et Mary Gusella, quittent également la Commission vers la même période.

Le nouveau président de la Commission, Scott Serson, n'appuie pas facilement l'idée que la Commission se départe de la majorité des services de dotation et de RH, car il croit que la CFP pourrait continuer d'avoir une meilleure influence et être mieux placée pour assurer le respect du principe du mérite en continuant d'équilibrer ses deux rôles. Quelques mois plus tard, dans son rapport annuel de l'an 2000, la Commission met de côté l'énoncé d'orientation :

La Commission est d'avis que son rôle de leadership dans le système de gestion des ressources humaines (GRH) sera mis en valeur grâce à la mise en œuvre de l'approche fondée sur les valeurs, décrite ci-dessus. La Commission continuera de surveiller attentivement l'interaction de ses deux rôles importants : superviseur parlementaire indépendant et intervenant clé dans le système de GRH. La question d'un équilibre adéquat entre ces rôles sera revue si des indices révèlent que la surveillance efficace du mérite est entravée de quelque manière que ce soit³⁶.

En dépit de son impact direct limité, l'énoncé d'orientation soulevait une question importante qui ne ferait pas que disparaître au cours des années subséquentes. Plus on déléguerait des pouvoirs de dotation aux ministères tout en diminuant les contraintes qui leur seraient imposées pour les exercer, plus le rôle de surveillance de la Commission deviendrait essentiel. Dans quelle mesure la Commission pourrait-elle jouer vigoureusement ce rôle de surveillance, y compris

par l'entremise de vérifications et d'enquêtes, tout en continuant de participer de façon importante aux activités de dotation et d'offrir des services aux ministères clients? Fallait-il repenser les activités de la CFP pour lui permettre de mettre davantage l'accent sur son mandat essentiel : la protection du principe du mérite? Étant donné qu'elles se rapportaient aux tendances à long terme en matière de dotation, ces questions se poseraient de nouveau comme des enjeux clés. Toutefois, à la fin de l'an 2000, elles sont intégrées à un débat beaucoup plus vaste sur la nécessité de moderniser la structure complète des RH de la fonction publique.

LE DÉCLENCHEMENT D'UNE RÉFORME EXHAUSTIVE : L'ÉTUDE SUR LES RH DE 2000 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Au moment où la CFP travaille à redéfinir son propre rôle en poursuivant son programme de délégation des pouvoirs et de responsabilisation et en réexaminant son rôle en matière de prestation de services, le Bureau du vérificateur général (BVG) mène une étude importante du régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique. Comme nous l'avons déjà vu dans les chapitres précédents, ce n'est pas la première fois que le vérificateur général jette un œil critique sur la gestion bureaucratique des ressources humaines. Toutefois, l'étude publiée dans le cadre de son rapport de 2000, intitulée *La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités*, devait être un événement marquant, une critique particulièrement dure de la situation de la gestion du personnel dans la fonction publique appelant des réformes législatives et institutionnelles fondamentales³⁷.

Rédigé sous la direction de la vérificatrice générale adjointe, Maria Barrados, qui d'ailleurs devait devenir la présidente d'une CFP réformée trois ans plus tard, le rapport fait ressortir l'urgence de prendre des mesures pour résoudre certains des principaux problèmes liés à la gestion du personnel, particulièrement à la lumière des défis futurs, notamment le nombre important de retraites et le besoin croissant en travailleurs du savoir dans une administration publique

moderne³⁸. Extrêmement critique à l'égard de l'état de la dotation et de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, le rapport du BVG souligne que la dotation demeure « une source importante de frustration tant pour les gestionnaires que pour les employés³⁹ ». En dépit des efforts répétés pour assouplir le régime, les gestionnaires le considèrent essentiellement comme étant « complexe, inefficace et peu souple », alors que de nombreux employés se demandent encore s'il se prête à des décisions d'embauche justes⁴⁰.

Le diagnostic du BVG au sujet des maux du régime de dotation et de gestion des ressources humaines porte surtout sur sa réglementation excessive. Le rapport soutient que la plus grande partie du fardeau administratif imposé aux ministères est le résultat des politiques et des règlements imposés par la CFP et par le Conseil du Trésor pour faire en sorte que les lois pertinentes et la jurisprudence connexe et sans cesse élargie soient respectées. Conséquemment, en dépit de vagues successives de délégation de pouvoirs aux ministères, les gestionnaires demeurent confrontés à un ensemble de règles contraignantes. Par exemple, le rapport souligne que les manuels du personnel et d'administration de la paie du Conseil du Trésor comptent plus de 12 000 pages d'instructions en 1997⁴¹. La complexité du système est telle que, d'après diverses études, les ministères doivent élaborer des politiques et des règles pour que leurs employés respectent les exigences des organismes centraux⁴². Le résultat est clairement inefficace : pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige près de huit mois et la fonction publique emploie environ trois fois plus de professionnels des RH que le secteur privé⁴³.

Afin d'améliorer le processus de dotation, le BVG propose « des changements en profondeur – voire des changements législatifs⁴⁴ ». Par exemple, des changements à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* s'imposent pour offrir aux ministères et à la Commission de la fonction publique une plus grande marge de manœuvre s'agissant des nominations et des mutations du personnel. Outre ces modifications, il faut également prendre en compte la fragmentation excessive de la responsabilité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les responsabilités et la responsabilisation connexe de

l'amélioration de la gestion des ressources humaines doivent être clarifiées et, pour le BVG, la situation est claire : il faut renforcer les responsabilités et l'obligation redditionnelle des administrateurs généraux, des dirigeants des ministères et des organismes. Il précise :

La philosophie sous-jacente devrait donner aux sous-ministres le pouvoir d'agir avec toute la latitude voulue dans tous les domaines, sauf dans les cas où les organismes centraux choisissent de prescrire la politique, et ces cas doivent être limités au minimum essentiel. Il est crucial que soient clairement précisées les nouvelles responsabilités et l'obligation redditionnelle des sous-ministres⁴⁵.

Il appert que des décennies d'une approche qui mettait l'accent sur la délégation des pouvoirs avaient présenté avec succès les administrateurs généraux comme étant les principaux responsables de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux, mais elles n'avaient pas réussi à en faire les véritables responsables des RH en faisant de la gestion des ressources humaines une partie intégrante de leurs responsabilités de gestion. Des réformes s'imposaient maintenant pour prendre ces mesures supplémentaires : les habiliter, établir des attentes claires en matière de gestion des RH et les rendre véritablement responsables de leur rendement.

Le rôle de la Commission de la fonction publique dans tout cela n'est pas précisé par le BVG. Ce dernier fait observer qu'on s'entend sur le rôle vital que joue la Commission dans la protection du principe du mérite. Toutefois, le rapport propose un nouveau dialogue avec le Parlement sur la façon dont la Commission devrait s'acquitter de cette fonction et envisage la possibilité que des réformes législatives fassent partie de ces discussions. Il faut également considérer l'étendue appropriée de la participation de la Commission à la prestation de services qui ne sont pas essentiels à la protection du principe du mérite⁴⁶. Toutefois, le rapport ne demande pas explicitement de soustraire à la Commission ses pouvoirs en matière de dotation ou de modifier sa position institutionnelle habituelle en tant qu'organisme parlementaire indépendant exerçant également des pouvoirs de

nomination exécutifs au sein de la fonction publique. Les observateurs qui cherchaient un message clair à cet égard n'auraient remarqué que des exhortations répétées visant à clarifier la division des responsabilités entre les organismes et l'observation que « la crainte de porter atteinte à l'indépendance et au rôle de la Commission de la fonction publique a été un facteur [de l'incapacité de la fonction publique de régler des problèmes clés en matière de RH dans le passé]⁴⁷ ». Ainsi, même si le rapport recommande clairement de renforcer les pouvoirs et l'obligation redditionnelle des administrateurs généraux dans le domaine de la gestion des ressources humaines, y compris la dotation, il ne précise pas clairement quel est le rôle approprié de la CFP.

Initialement, le rapport du Bureau du vérificateur général ne génère pas beaucoup d'enthousiasme à l'égard de la réforme. La Commission de la fonction publique réitère son soutien en faveur d'une réforme du régime de dotation pour qu'il soit davantage fondé sur les valeurs et moins sur les règles. Elle fait cependant remarquer qu'à la suite de son examen de la dotation au milieu des années 1990, des mesures ont déjà été prises en ce sens. En outre, contrairement à l'opinion du BVG, la Commission croit qu'il est encore possible de faire beaucoup de progrès en vertu du cadre législatif existant. À tout le moins, il reste encore beaucoup de travail à faire avant de conclure que des amendements à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* sont nécessaires. Finalement, dans une tentative claire de mettre en garde le gouvernement contre une réforme radicale visant une plus grande souplesse, sa réponse officielle au BVG précise également que « l'efficience, même si elle est importante, fait partie d'un éventail plus grand de valeurs » associées à la dotation de la fonction publique d'un pays démocratique⁴⁸. Le maintien de cet équilibre, soutient la Commission, est nécessaire pour faire en sorte que les Canadiens continuent d'avoir confiance dans la fonction publique.

Aux échelons supérieurs de la fonction publique et du gouvernement, la réponse initiale au rapport du BVG est également tiède. Parmi la myriade de questions importantes auxquelles est confronté le gouvernement, la réforme de la gestion des ressources humaines n'est vraiment pas une priorité. Une réorganisation importante du régime nécessiterait beaucoup d'énergie, pourrait causer des perturbations et

ne constitue vraiment pas une priorité politique. En outre, comme le souligne lui-même le Bureau du vérificateur général, « certaines personnes, notamment des sous-ministres, doutent de la faisabilité de poursuivre de telles réformes aussi fondamentales⁴⁹ ». Par conséquent, la réponse initiale du gouvernement est marquée par un flagrant manque d'enthousiasme. Dans sa réponse officielle, le gouvernement déclare qu'il est « beaucoup plus optimiste que le vérificateur général en ce qui a trait, par exemple, à la responsabilisation individuelle aussi bien que collective des sous-ministres, aux progrès accomplis au chapitre de la réforme de la dotation, ainsi qu'à la flexibilité inhérente au cadre législatif actuel⁵⁰ ». Faisant remarquer que des comités de sous-ministres travaillent déjà sur des questions comme le recrutement et le bien-être au travail, il se dit confiant face à la possibilité de moderniser efficacement la gestion des ressources humaines sans faire appel à des changements législatifs.

Toutefois, après quelques mois, cette réticence initiale se transforme en véritable soutien au changement. Au début de 2001, dans son troisième rapport, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction (le Comité Strong), qui prône l'élaboration d'une stratégie à long terme en matière de ressources humaines pour la fonction publique, appuie la recommandation du vérificateur général en faveur d'une réforme structurelle du régime des RH. Puis, quelques mois plus tard, le rapport final du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, le *Rapport Fry*, propose également des changements importants au régime de gestion des ressources humaines, cette fois au cadre législatif visant les relations de travail⁵¹. Pendant cette courte période, le gouvernement a reçu d'importants messages concernant le besoin d'apporter des changements législatifs et institutionnels.

Les élections générales de 2000, qui se soldent par une majorité confortable des Libéraux, semblent offrir une stabilité politique et un engagement qui rendraient possibles des réformes importantes. Au moment de son retour au pouvoir, dans le discours du Trône du 30 janvier 2001, le gouvernement Chrétien s'engage à une réforme administrative qui permettrait à la fonction publique d'attirer la

main-d'œuvre qualifiée qu'exigent une société et une économie fondées sur le savoir. Le discours précise :

Le gouvernement s'engage à apporter les réformes nécessaires pour que la fonction publique du Canada continue d'évoluer et de s'adapter. Ces réformes garantiront que la fonction publique sera innovatrice, dynamique et représentative de la diversité du pays – en mesure d'attirer et de développer les talents nécessaires pour servir les Canadiens au cours du XXI^e siècle⁵².

Dans ce contexte, jouissant d'un soutien politique clair et en réponse à des appels de plus en plus pressants en faveur de changements législatifs, Mel Cappe, greffier du Conseil privé et chef de la fonction publique, prend des mesures pour réformer la bureaucratie.

VERS UN NOUVEAU DÉPART : LA LOI SUR LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Huitième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada du greffier, déposé en mars 2001, est largement consacré aux besoins d'établir une fonction publique moderne axée sur l'élément humain afin de relever les défis d'une société fondée sur le savoir, particulièrement à un moment où le nombre important des retraites doit bientôt présenter d'importants défis en matière de recrutement. Dans son rapport, Mel Cappe annonce « l'amorce d'une réforme plus fondamentale », qui entraînerait un changement de culture faisant en sorte que les gestionnaires considèrent la gestion des ressources humaines comme faisant partie intégrante d'une saine gestion⁵³. Cependant, « les lois actuelles en matière de ressources humaines, avertit le greffier, ne nous permettent pas d'aller assez vite pour transformer la fonction publique en une institution moderne, axée sur l'élément humain. Des changements plus radicaux s'imposent⁵⁴ ». Il affirme ensuite dans le rapport :

[...] quelle que soit la façon dont nous examinons cela, il est clair que nous ne sommes pas en mesure de soutenir le rythme du changement,

parce que l'actuel régime de gestion du personnel est trop linéaire, rigide et complexe. Pour nous maintenir à niveau et mieux appuyer les efforts déployés par les fonctionnaires à tous les échelons, nous devons rompre avec l'approche « étapiste ». Nous devons enclencher une réforme plus approfondie de la législation en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique⁵⁵.

Une fois la réforme achevée, le cadre législatif continuerait de garantir la protection du principe du mérite, la représentativité, l'impartialité et la compétence, mais il garantirait également que les gestionnaires seraient responsables de tous les aspects de la gestion du personnel et que les pouvoirs en matière de gestion du personnel seraient ancrés autant que possible dans la hiérarchie des ministères.

Le rapport du greffier et d'autres énoncés, se conjuguant avec le discours du Trône, représentent sans nul doute l'appui fort et sans équivoque des réformes législatives importantes de la part du gouvernement. En outre, la déclaration du greffier ne laisse aucun doute au sujet de l'orientation générale des réformes à venir : souplesse, efficacité et transfert de pouvoirs aux gestionnaires des ministères sont à l'ordre du jour. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire en matière de changements législatifs pour que ces réformes deviennent réalité. Pour ce faire, le 3 avril 2001, le premier ministre nomme un groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, dirigé par un sous-ministre, Randal A. Quail, qui fera rapport au greffier du Conseil privé. Au niveau politique, la présidente du Conseil du Trésor, Lucienne Robillard, une ministre influente qui connaît bien la fonction publique, se voit confier la responsabilité de s'occuper de cette initiative et de faire adopter la législation pertinente par le Parlement.

Les recommandations du groupe Quail et les changements qui en découlent sont importants et variés, car ils visent non seulement la dotation, mais également les relations de travail, la formation et le perfectionnement, et la réglementation des activités politiques des fonctionnaires. Bon nombre des changements qu'il propose seront intégrés à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui est adoptée par le Parlement en novembre 2003⁵⁶. En ce qui a trait à la

dotation, des changements importants sont apportés à l'approche de la fonction publique au sujet du principe du mérite, ainsi qu'à la distribution des responsabilités entre les organismes centraux et les ministères. L'élément central des réformes, selon l'orientation initiale donnée par le greffier, vise à mettre l'accent sur une plus grande souplesse au chapitre des règles de dotation et sur une délégation accrue des pouvoirs aux gestionnaires des ministères, inscrite dans la *Loi* même. Dans l'ensemble, les mesures adoptées représentent clairement les changements les plus fondamentaux au cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique depuis 1967 et ceux qui ont la plus grande portée.

Lorsqu'on examine ces changements et leur incidence sur la Commission de la fonction publique, deux questions semblent particulièrement importantes : les débats sur les réformes institutionnelles, visant surtout l'indépendance de la CFP et la distribution des rôles entre les organismes centraux, et les changements législatifs qui visent à rendre la dotation plus efficiente, particulièrement la nouvelle approche législative touchant l'application du principe du mérite. Nous examinerons maintenant chacune de ces questions.

LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES : UNE REDISTRIBUTION DES RÔLES

L'un des objectifs clés des réformes de 2003 vise à clarifier les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique fédérale. À cet égard, le principal désir des réformateurs était que les responsabilités et l'obligation redditionnelle des administrateurs généraux en matière de gestion du personnel de leur organisation soient accrues et affirmées plus clairement dans la *Loi*. Comme cela a souvent été mentionné, on en était venu à considérer les administrateurs généraux comme les exécutants d'un cadre de gestion prescrit par les organismes centraux, ce qui laissait très peu de place à leur jugement et à leur leadership. On avait le sentiment que la gestion du personnel avait souvent été une dimension négligée de leurs responsabilités de gestion, une situation qui n'était pas tolérable dans

un milieu où des gens talentueux et motivés étaient devenus la ressource la plus précieuse des ministères et où le recrutement et le maintien en poste devenaient de plus en plus difficile.

Prenant en compte cette préoccupation, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) renferme des dispositions importantes. Le préambule de la nouvelle LMFP affirme explicitement que les décisions en matière de dotation doivent être prises au plus bas niveau possible au sein des ministères : la délégation des pouvoirs de dotation de la CFP aux administrateurs généraux, et ensuite la sous-délégation des pouvoirs des administrateurs généraux aux gestionnaires de niveau inférieur. Telle devait être la philosophie de base du régime de dotation⁵⁷. Dans le même ordre d'idée, le préambule précise également que les gestionnaires doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre dans les dispositions qu'ils prennent en matière de dotation. En outre, la LMFP modifie également la *Loi sur l'administration financière* afin de transférer aux administrateurs généraux certains des pouvoirs du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la gestion du personnel, particulièrement dans les domaines de la formation et du perfectionnement, de la cessation d'emploi et des rétrogradations, et de l'établissement de normes pour les mesures disciplinaires. L'exercice de ces nouveaux pouvoirs serait assujéti à des politiques et à des directives provenant du Conseil du Trésor, mais les administrateurs généraux seraient les maîtres d'œuvre et devraient rendre compte de leur rendement. Finalement, afin de renforcer l'importance de la gestion des ressources humaines, le Conseil du Trésor devait également, en vertu de la nouvelle loi, présenter au Parlement un rapport annuel sur la gestion du personnel au sein de la fonction publique.

Même s'il semble y avoir un consensus général sur la nécessité d'une délégation plus claire et plus importante des pouvoirs de gestion des ressources humaines aux administrateurs généraux et aux gestionnaires, une tendance appuyée par la CFP, il n'y a pas de consensus sur un deuxième aspect de la réforme institutionnelle : la répartition des rôles et responsabilités entre les organismes centraux en matière de gestion des ressources humaines. Comme nous l'avons vu dans les chapitres

précédents, « l'ambivalence de la gestion centrale du personnel » [*traduction*] a longtemps été perçue comme une source de problèmes pour la gestion des RH dans la fonction publique⁵⁸. L'initiative de modernisation des RH représente une autre occasion de considérer la simplification et la clarification de la façon dont la gestion du personnel est traitée par les organismes centraux. Plus particulièrement, elle soulève de nouveau la question de savoir si la CFP doit conserver son pouvoir exécutif sur les nominations ou si elle doit se limiter à faire rapport au Parlement des résultats de ses vérifications des mesures de dotation entreprises par les ministères. Dans ce dernier modèle, les pouvoirs de dotation seraient entièrement transférés à l'employeur.

À l'instar de nombreuses commissions et de nombreux groupes de travail au fil des ans, le groupe de travail Quail, soucieux de mettre fin à la division historique en matière de gestion centrale du personnel pour des raisons d'efficience, propose de modifier le mandat de la CFP et d'en faire un organisme parlementaire uniquement. Il n'est donc pas surprenant de constater que la Commission, représentée par son président, Scott Serson, défend avec vigueur le maintien de son pouvoir exécutif⁵⁹. M. Serson, tout comme de nombreux présidents de la CFP avant lui, croit que la protection du principe du mérite exige une commission forte et indépendante. À son avis, une commission qui s'en remettrait presque exclusivement à son pouvoir de blâmer les ministères en déposant des rapports de vérification au Parlement, ne disposerait vraisemblablement pas de leviers suffisants pour garantir le strict respect du principe du mérite. En raison d'un modèle de dotation plus souple et prévoyant une délégation accrue des pouvoirs, la nécessité d'avoir un organisme solide et indépendant capable d'exercer des pouvoirs directs face à l'incompétence, à des systèmes déficients ou à des abus de pouvoir discrétionnaire semblait plus important encore. Selon M. Serson, la fonction publique devait pourvoir compter sur une CFP qui, bien qu'étant un organisme du Parlement, conserve tout de même des pouvoirs d'exécution.

Aux échelons supérieurs de la fonction publique, le débat sur la position institutionnelle de la CFP s'avère difficile et les sous-ministres sont divisés sur la meilleure façon de faire. Alors que le débat s'intensifie,

les tensions augmentent entre la Commission, le Bureau du Conseil privé et certains sous-ministres et, à un certain moment, le président de la Commission cesse de participer aux réunions régulières du Comité des hauts fonctionnaires⁶⁰. À titre de chef d'un organisme indépendant, Serson rencontre également le président du Conseil du Trésor pour partager certaines de ses préoccupations au sujet de la menace qui plane sur les pouvoirs conférés à la CFP par la *Loi*. Tout comme au début des années 1990, on se préoccupe également du fait que la CFP puisse prendre publiquement position contre la réforme et mettre en doute sa capacité future de protéger le principe du mérite si elle perdait son pouvoir exécutif en matière de dotation⁶¹.

Dans son rapport annuel de 2002, au moment où le Bureau du Conseil privé envisage toujours des propositions de réforme, la Commission a déjà servi une mise en garde au sujet d'une réduction possible de son indépendance. Soulignant le lien qui existe entre son indépendance institutionnelle et la protection des valeurs clés de neutralité et d'équité, elle affirme :

La neutralité de la fonction publique est en grande partie fonction de la responsabilisation des administrateurs généraux ou chefs d'organismes à l'égard de la Commission qui, à son tour, rend compte directement de ses activités au Parlement. Ainsi, les administrateurs généraux ou chefs d'organisme et la Commission sont à l'abri de toute pression directe que le gouvernement en place peut exercer au regard des nominations. Dans le nouveau système, il faut donc voir à soustraire les administrateurs généraux ou chefs d'organisme à toute influence partisane[...] Une autre menace éventuelle au mérite serait d'insister de façon excessive sur l'efficacité en dotation, au détriment des valeurs de justice, de transparence et d'égalité d'accès. Actuellement, il nous incombe d'assurer un équilibre approprié entre toutes les valeurs de la dotation. Dans le système modernisé, la Commission doit être en mesure de garantir que cet équilibre sera maintenu. Au cœur de ces questions, il y a le maintien du besoin d'un agent indépendant du Parlement qui travaille à protéger le principe du mérite en collaboration avec le gouvernement dans son rôle comme employeur, mais non assujetti à ce dernier⁶².

Finally, après ce qui a été décrit par d'anciens hauts fonctionnaires de la Commission comme étant une période très difficile, le Bureau du Conseil privé décide de ne pas aller de l'avant en privant la CFP du pouvoir que lui confère la *Loi* en matière de dotation. Une fois encore, la CFP a contré une tentative visant à réduire son rôle à celui d'organisme parlementaire de surveillance.

En fait, en dernier ressort, à la suite des amendements intégrés au cours de l'examen parlementaire de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, l'indépendance de la Commission est même renforcée. Tout d'abord, de nouvelles dispositions clarifient la structure de gouvernance de la Commission et la position de leadership du président de l'organisation, en transformant les postes des deux commissaires en postes à temps partiel et en désignant officiellement le président comme premier dirigeant de la Commission. Même si le président avait toujours occupé un poste de leadership particulier dans le passé, la nature exacte de ses rapports avec les deux autres commissaires avait parfois fait l'objet de conflits. Deuxièmement, des modifications ont été apportées à la procédure de nomination du président, renforçant ainsi son statut particulier et son indépendance. Même s'il continue d'être nommé par le gouverneur en conseil, le président est désormais nommé uniquement une fois que sa nomination est approuvée par une résolution de la Chambre des communes et du Sénat. En outre, il est nommé pour une période de sept ans et ne peut être relevé de ses fonctions que par le gouvernement, à la demande du Parlement. Ces dispositions soulignent les rapports particuliers entre la Commission et le Parlement et l'éloignement de celle-ci par rapport au pouvoir politique.

Toutefois, même si la CFP demeure un organisme indépendant exerçant des pouvoirs en matière de dotation, les réformes exhaustives effectuées en 2003 continuent d'affecter profondément la distribution des rôles entre les organismes centraux œuvrant dans la gestion des ressources humaines. Le changement le plus notable est la création d'un nouvel organisme central pour la gestion des ressources humaines : l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (rebaptisée depuis l'Agence de la fonction publique du

Canada)⁶³. Le nouvel organisme, faisant partie du portefeuille du président du Conseil du Trésor, est créé en retirant au Secrétariat du Conseil du Trésor la plus grande part des responsabilités qu'il détenait depuis longtemps, à l'exception digne de mention de la gestion des relations de travail, de la négociation collective et des questions liées à la rémunération⁶⁴. D'autres responsabilités, notamment les programmes de perfectionnement professionnel, auparavant l'apanage de la CFP, sont également confiées à l'Agence de la fonction publique du Canada.

Étant donné qu'elle semble s'opposer au désir souvent exprimé de simplifier la gestion centrale du personnel, la création de l'Agence de la fonction publique du Canada peut avoir été perçue comme surprenante. En fait, le groupe de travail Quail n'avait pas initialement proposé la création d'un nouvel organisme central. Toutefois, au moment où ses recommandations sont examinées et discutées par les cadres supérieurs de la fonction publique, le greffier du Conseil privé de l'époque, Alex Himmelfarb, en vient à considérer la création d'un organisme indépendant de ressources humaines comme une étape prometteuse⁶⁵. La création d'un organisme indépendant du Secrétariat du Conseil du Trésor et voué exclusivement à la gestion des ressources humaines semble viser deux objectifs. Tout d'abord, même si elle est susceptible de ne pas simplifier le régime, elle sert à reconnaître, au niveau institutionnel, l'importance fondamentale de la gestion des ressources humaines pour assurer le succès de la fonction publique. En second lieu, elle permet au Secrétariat du Conseil du Trésor de concentrer ses efforts sur les politiques budgétaires et la gestion financière à un moment où on se préoccupe de plus en plus des contrôles financiers et de la responsabilisation. Dans ce contexte, une agence distincte peut davantage contribuer à l'amélioration du cadre de gestion de la fonction publique.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la création de l'Agence de la fonction publique du Canada signifie pour la CFP la perte de ses responsabilités en matière de perfectionnement professionnel. Ses programmes de formation professionnelle bien connus, dont le Programme de stagiaires en gestion, le Programme cours et affectations de perfectionnement, le Programme de perfectionnement accéléré des

cadres supérieurs et Échanges Canada, sont tous transférés au nouvel organisme. Et, il ne s'agit pas du seul changement dans la distribution des responsabilités. À la suite de l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, la Commission de la fonction publique perd également la plus grande partie de ses fonctions relatives aux appels. En vertu du nouveau cadre juridique, alors que la CFP continue à enquêter sur les plaintes ayant trait aux nominations externes, la plupart de plaintes relatives aux nominations internes seraient désormais traitées par un nouvel organisme indépendant, le Tribunal de dotation de la fonction publique⁶⁶. Les responsabilités de la CFP en matière de formation linguistique, qui ont joué un rôle important dans la vie de la Commission depuis la fin des années 1960, sont également transférées à une nouvelle École de la fonction publique du Canada, un organisme de formation élargi issu du Centre canadien de gestion⁶⁷.

Il ne fait aucun doute que ces changements ont considérablement transformé la CFP en tant qu'organisme. Certaines des fonctions touchées, notamment la formation, représentaient une composante importante de l'organisme et avaient joué un rôle important dans l'histoire récente de la Commission. Cependant, la réorganisation donne également à la Commission un mandat plus clair. En se départant de ses activités en matière de formation et de perfectionnement professionnel, la Commission consacre une plus grande partie de ses efforts à une meilleure surveillance du régime de dotation, tâche de plus en plus importante, car la nouvelle loi met l'accent sur une importante délégation des pouvoirs aux administrateurs généraux et aux gestionnaires. Par exemple, à cet égard, une nouvelle Direction générale de la vérification est établie et, entre 2003 et 2006, le nombre de vérificateurs de la Commission passe de cinq à 23, un réinvestissement important dans un domaine qui avait peut-être été négligé au fil des ans⁶⁸.

Il faut souligner, toutefois que, en dépit de l'importance plus grande accordée à la délégation des pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux, la Commission ne s'est pas entièrement départie de ses services de dotation, de recrutement et d'évaluation dans les années qui ont suivi les réformes de 2003, même si le recours à ces

services ne sont plus obligatoires. Par exemple, la Commission continue d'offrir un certain nombre de programmes de recrutement spécialisés à l'échelle de l'administration publique et gère le système centralisé de présélection et de recrutement en ligne de la fonction publique, qui a reçu plus d'un million de demandes en 2006-2007⁶⁹. En outre, même si le nouveau régime de dotation invite à déléguer passablement de pouvoirs et à maximiser l'autonomie des gestionnaires ministériels, de nombreux ministères et organismes n'offriront jamais un éventail complet de services de dotation, de recrutement et d'évaluation, en raison de leur petite taille ou de leur manque d'expertise en RH. C'est pourquoi la Commission continue d'offrir ces services sur une base facultative et que de nombreux ministères continuent de les utiliser. De plus, même dans le cadre d'un modèle de délégation des pouvoirs, des services centralisés efficaces continuent de s'avérer nécessaires afin de permettre à la Commission de retirer, en tout ou en partie, des pouvoirs de dotation à tout ministère qui n'exercerait pas de façon appropriée ces pouvoirs délégués. Ainsi, en dépit d'un remaniement clair de ses fonctions en faveur de son rôle de surveillance, la Commission demeure une organisation qui fournit d'importants services de dotation.

En somme, les réformes institutionnelles amenées par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* ont pour effet de recentrer la Commission sur sa mission essentielle : veiller à ce que le principe du mérite soit appliqué dans la dotation de la fonction publique. Au niveau institutionnel, cela s'est fait en remettant l'accent sur le rôle de la Commission à titre d'organisme parlementaire de surveillance, en éliminant certains de ses services et en renforçant l'autonomie de son président à l'égard du gouvernement. Toutefois, cette réorientation ne se solde pas par l'abandon d'un des éléments essentiels du contrat de 1908 : la double personnalité de la Commission comme agent parlementaire et comme bureau administratif possédant les pouvoirs conférés par la loi en matière de dotation. En ce sens, en dépit des changements profonds apportés au régime central de gestion du personnel, la réforme de 2003 comporte également une mesure importante de continuité dans l'histoire de la Commission.

UNE NOUVELLE APPROCHE DU PRINCIPE DU MÉRITE

Même si ces changements institutionnels ont une importance fondamentale pour la CFP et pour la gestion centrale du personnel de la fonction publique, ils ne constituent pas la partie la plus litigieuse des changements législatifs adoptés en 2003. Les changements proposés à l'approche de la fonction publique relativement au principe du mérite sont plus controversés chez les intéressés et plus courants dans les débats parlementaires. En plus de pousser les pouvoirs de dotation à un niveau aussi bas que possible dans la hiérarchie des ministères, la modernisation de la gestion des ressources humaines vise également à briser la rigidité du système de dotation. Depuis 1967, les décisions des tribunaux ont contribué à créer un système qui s'appuie fortement sur les règles, et des changements législatifs s'avèrent nécessaires pour permettre à la fonction publique d'éliminer certaines de ces contraintes. L'élimination de la « paperasserie inutile qui entoure la dotation » est donc un objectif clair de la réforme législative⁷⁰. Comme le souligne Lucienne Robillard, la présidente du Conseil du Trésor : « Le régime actuel est lourd et désuet. La fonction publique a besoin d'un nouveau cadre législatif pour régir ses pratiques de dotation et de gestion afin de lui permettre de fonctionner plus efficacement et de mieux répondre aux besoins de la population⁷¹ ».

L'approche adoptée est audacieuse. La signification précise des nominations fondées sur le mérite n'avait jamais été explicitement définie dans la législation. On avait laissé à la Commission de la fonction publique le soin de concevoir des procédures de sélection qui favoriseraient le principe du mérite. Toutefois, au fil des contestations des décisions de dotation, les tribunaux avaient progressivement défini la nature des nominations fondées sur le mérite en mettant l'accent sur la détermination du candidat le mieux qualifié grâce à une évaluation comparative des candidats pour un poste donné. En dépit de la modification de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en 1992 qui prévoit la possibilité d'utiliser une norme de compétences plus absolue, le régime de dotation est encore largement dominé par de lourdes procédures visant à garantir que les candidats sont rigoureusement

évalués et classés afin d'éviter les appels. Les changements législatifs de 2003 visaient à abandonner cette approche en déterminant, pour la première fois par une loi, une définition du mérite qui serait plus souple.

La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, contenue dans la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, redéfinit les nominations fondées sur le mérite comme étant des nominations où la personne choisie respecte « les qualifications essentielles – notamment la compétence dans les langues officielles – établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir⁷² ». En d'autres mots, il n'est désormais plus nécessaire de démontrer que la personne choisie est le candidat le plus qualifié, mais uniquement qu'elle possède les qualifications nécessaires pour exécuter le travail. En outre, dans les décisions de dotation, les ministères peuvent maintenant considérer des qualifications supplémentaires qui seraient un atout, sans être essentielles, tout en tenant compte de leurs exigences opérationnelles actuelles et futures et des besoins de l'organisation. Les administrateurs généraux ont maintenant le pouvoir, qui peut être subdélégué, de définir ces diverses exigences en dotation. Finalement, la nouvelle loi stipule qu'il n'est plus nécessaire de prendre en compte plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite et qu'on peut avoir recours à un processus de nomination non annoncé⁷³. Dans l'ensemble, ces mesures représentent l'adoption claire d'un concept plus limité du mérite – soit posséder les qualifications essentielles pour effectuer le travail – et accordent beaucoup de latitude aux gestionnaires dans le cadre du processus de dotation.

Cette nouvelle approche du mérite n'est pas bien reçue partout. Au Parlement, les partis d'opposition, qui s'entendent généralement pour dire qu'un nouveau cadre législatif en matière de dotation s'impose et qu'il faut faire preuve de plus de souplesse pour accélérer le processus de dotation, expriment néanmoins certaines préoccupations au sujet de l'approche proposée pour établir le mérite. Par exemple, Paul Forseth, le député de Vancouver qui représente l'Alliance canadienne, déclare :

Mon problème, c'est que la nouvelle définition édulcorée du mérite ne précise en rien qu'il faut choisir la personne la plus apte à occuper

le poste dans le cadre d'un concours donné. Étant donné que cet objectif fondamental n'existerait plus, il ne serait plus nécessaire de fournir des justifications ou de rendre des comptes dans le cadre d'un processus de sélection peu soigné ou même dans un cas où une personne privilégiée bénéficie d'un avantage d'initié[...] Rien ne détruira le système plus rapidement que le réseau social informel des échanges entre employés lorsqu'ils sauront qu'un candidat beaucoup moins compétent a été choisi pour un poste grâce au nouveau système proposé, alors que ce soi-disant gagnant remplissait les exigences minimales du poste, mais n'était certes pas le meilleur candidat du groupe s'étant présenté à un concours. La ministre fera face à un véritable désastre si elle ne corrige pas cette définition des plus fondamentales⁷⁴.

Puis, Monique Guay, prenant la parole pour le Bloc Québécois dans ce dossier, exprime une opinion similaire :

La dotation et le principe du mérite sont au cœur de la réforme du projet de loi C-25[...] La ministre veut donner aux gestionnaires plus de latitude. Les délais seront ainsi raccourcis, mais nous nous posons la question : À quel prix? Il faudra que les employés s'assurent non seulement de posséder les compétences du poste visé, comme c'est le cas actuellement, mais aussi d'être dans la bonne manche du patron dont le poste relève, sans quoi ils ne seront même plus évalués. Il y a donc toute une question autour du recrutement et de la dotation pour lesquels on devrait peut-être essayer de trouver un équilibre dans les limites. Alors, je sais que la façon de procéder auparavant était longue et ardue, mais peut-on trouver un juste milieu? C'est là où nous accrochons un petit peu⁷⁵.

Comme nous pouvons le voir, même s'ils sont assez coopératifs dans l'ensemble, les parlementaires de l'opposition se préoccupent clairement de l'incidence éventuelle de la réforme sur la fonction publique si, en pratique, cette réforme entraîne l'érosion du principe du mérite.

Leurs préoccupations sont alimentées ou reprises par des préoccupations exprimées par bon nombre d'observateurs et d'inter-

venants. Comme on peut s'y attendre, les syndicats sont particulièrement critiques. Par exemple, Nycole Turmel, présidente de l'Alliance de la fonction publique du Canada, condamne fortement le projet de loi. Devant le comité de la Chambre des communes qui l'étudie, elle affirme :

[La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* proposée], dans sa forme actuelle, constitue un net recul par rapport à une fonction publique caractérisée par la nomination des personnes les mieux qualifiées. Le projet de loi C-25 tient promesse pour ce qui est d'accorder une grande marge de manœuvre aux gestionnaires, mais il ne protège plus les employés, non plus que le principe du mérite[...] Selon l'AFPC, la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* risque de marquer le début d'une ère de favoritisme et d'absence de responsabilité allant carrément à l'encontre des objectifs visés par le gouvernement⁷⁶.

Certains experts reconnus, notamment Nick D'Ombraïn et Donald Savoie, reconnaissent la nécessité d'une plus grande souplesse et d'un réexamen de la distribution des responsabilités entre les institutions, mais s'inquiètent néanmoins de l'érosion du principe du mérite⁷⁷. Ruth Hubbard, ancienne présidente de la CFP, désormais à la retraite, exprime une opinion similaire. Dans un article publié à l'époque, elle endosse le projet de loi comme étant « constructif avec des réserves », mais s'inquiète du fait que la nouvelle approche visant le principe du mérite est susceptible « d'ouvrir la porte à des abus encore plus importants » et de devenir « une pente glissante vers la médiocrité⁷⁸ ». Ce sont loin d'être là des appuis solides ou sans équivoque.

En dépit de ces préoccupations exprimées à la Chambre des communes et dans les débats publics, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) est adoptée en juin 2003, avec des amendements limités. Comme nous l'avons déjà vu, l'un de ces changements modifie le processus de nomination du président de la CFP. D'autres prévoient des consultations entre la Commission, l'employeur et les syndicats sur un certain nombre de questions stratégiques ou accordent à la CFP une plus grande souplesse dans l'octroi des congés aux employés

qui souhaitent se lancer en politique. Même si ces changements sont valables, ils n'altèrent pas l'intention essentielle de la législation sur les questions de dotation. La vaste majorité des amendements acceptés par le gouvernement proviennent de l'Alliance canadienne, qui finit par appuyer le projet de loi, jugeant que c'est ce qu'on pouvait faire de mieux à l'époque⁷⁹. Par contre, 119 des 120 amendements proposés par le Bloc québécois sont rejetés, ainsi que tous ceux qui sont proposés par le Nouveau Parti démocratique.

Il faut également se rappeler que, tout comme la *Loi sur la réforme de la fonction publique* du début des années 1990, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* est une loi très exhaustive. Par exemple, en plus de demander une délégation plus importante des pouvoirs de dotation et de redéfinir le principe du mérite, la *Loi* prévoit également la conversion automatique des postes des employés nommés pour une période déterminée en postes pour une période indéterminée, après une certaine période, sans motif d'appel. La première partie de la *Loi* promulgue une toute nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui, entre autres mesures, établit une nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique et prévoit l'établissement de comités patronaux-syndicaux ministériels. En outre, en raison du climat politique qui prévaut à l'époque, une partie des débats parlementaires porte sur la nécessité de mieux protéger les fonctionnaires qui dénoncent les actes répréhensibles au travail (dénonciation), même si la question ne faisait pas partie du projet de loi. Le harcèlement au travail est également fréquemment soulevé par certains parlementaires. Même si nous ne les avons pas examinées ici, certaines de ces questions suscitent également de l'opposition et donnent lieu à plusieurs des amendements proposés. Toutefois, au bout du compte, le gouvernement résiste à l'adoption de la plupart de ces changements et la LMFP est adoptée sans beaucoup de difficulté.

Au cours de ces débats publics sur la réforme de la dotation, la Commission de la fonction publique, comme elle l'avait fait avec la *Loi sur la réforme de la fonction publique* au début des années 1990, défend le besoin de faire preuve d'une plus grande efficacité. Comme

son président, Scott Serson, le soutient devant le comité de la Chambre des communes qui étudiait le projet de loi :

Le texte législatif proposé offre une occasion d'accroître la flexibilité du régime de dotation de manière à ce que les gestionnaires puissent répondre rapidement aux besoins en évolution des Canadiens et des Canadiennes. *Cette modification est nécessaire et nous l'appuyons.* Un pouvoir de dotation accru pour les administrateurs généraux et un plus grand pouvoir discrétionnaire prévu dans le projet de loi devraient faire contrepoids aux mesures de protection contre le favoritisme politique et bureaucratique. C'est un défi important : trouver le juste équilibre entre la flexibilité et la justice⁸⁰ [*italiques ajoutés*].

En d'autres mots, même si elle n'est pas parfaite, la nouvelle loi semble établir un équilibre difficile mais raisonnable entre l'efficacité et l'équité.

Même si elle appuyait le projet de loi, la CFP a néanmoins suggéré certains amendements⁸¹. Certains d'entre eux cherchaient à renforcer l'indépendance de la Commission et à resserrer ses liens avec le Parlement. Par exemple, la Commission proposait que le Parlement joue un rôle plus important dans l'établissement de son budget, soulignant que le fait de négocier ses ressources annuelles avec le Conseil du Trésor, l'employeur des fonctionnaires, créait une situation inconfortable pour un organisme parlementaire indépendant chargé de surveiller et de vérifier les activités de dotation des gestionnaires des ministères. Elle proposait également que le Parlement pondère les critères utilisés pour la sélection des commissaires et demandait le droit de présenter des rapports spéciaux occasionnels sur les questions émergentes auxquelles était confrontée la fonction publique dans ses domaines de responsabilités. Finalement, la Commission demandait également d'avoir le pouvoir de vérifier les pratiques des ministères visant l'établissement des besoins en dotation (p. ex. qualifications essentielles, besoins organisationnels et exigences opérationnelles) et de prendre ou d'exiger des mesures correctives découlant des vérifications. Certains des amendements proposés ont

été adoptés, comme le droit de publier des rapports spéciaux et de vérifier l'utilisation par les gestionnaires des besoins en dotation, alors que d'autres ont été ignorés. Toutefois, les amendements proposés par la Commission visaient clairement à améliorer le projet de loi dans l'espoir d'établir un meilleur équilibre entre l'efficacité et la justice. Ils ne constituaient pas un désaveu de l'intention de base de la réforme ou des principales dispositions du projet de loi.

Au bout du compte, ayant survécu aux réformes avec ses pouvoirs de dotation intacts, et une réaffirmation de son indépendance institutionnelle, la Commission a des raisons d'être à l'aise avec l'orientation générale des réformes institutionnelles. Même si la perte de ses services de formation, de ses programmes de perfectionnement et de sa fonction d'appel la laissent diminuée d'une certaine façon, l'accent renouvelé sur la surveillance de la dotation et la responsabilisation correspond à l'orientation de la Commission au cours de la dernière décennie. Même la nouvelle définition du mérite, une tentative énergique visant à garantir une dotation plus rapide, plus souple et plus efficace, est appuyée par la Commission. Cela pourrait être considéré comme surprenant, compte tenu que de nombreuses critiques de la nouvelle approche s'inquiétaient de son incidence délétère sur le respect du principe du mérite. Cependant, après avoir travaillé au cours des décennies précédentes à maximiser la latitude qu'offrait l'ancienne *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la Commission était parfaitement consciente des difficultés que les contraintes politiques et juridiques existantes pouvaient engendrer et elle savait qu'elle aurait besoin d'une grande marge de manœuvre pour relever les défis à venir en matière de renouvellement de l'effectif. Si la nouvelle approche en valait la peine, la Commission se devait d'être efficace dans son nouveau rôle de surveillance afin de garantir que le principe du mérite est effectivement respecté dans le cadre du nouveau régime.

CONCLUSION

Au cours des quinze dernières années, le régime de dotation et la Commission de la fonction publique ont fait l'objet de transformations importantes. Lorsque le gouvernement Chrétien est arrivé au pouvoir

en 1993, la Commission venait tout juste de vivre l'expérience difficile de Fonction publique 2000 et l'adoption subséquente de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*. Après avoir survécu à ce défi à l'égard de son indépendance et bénéficié de nouveaux assouplissements en vertu de la *Loi sur l'emploi de la fonction publique*, la CFP aurait pu simplement décider de tirer le meilleur parti de ces nouvelles mesures tout en continuant à garantir le respect du principe du mérite dans la dotation au sein de la fonction publique. La décennie qui a suivi est plutôt caractérisée par d'intenses efforts visant à redéfinir le rôle de la CFP dans le réseau de gestion des ressources humaines.

La question essentielle était la nécessité de renforcer la capacité de la Commission d'exiger la reddition de comptes de la part des ministères pour les pouvoirs de dotation qui leur sont délégués. L'adoption par la Commission des ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en dotation, la proposition audacieuse de son Énoncé d'orientation visant son retrait des activités et des services de RH pour se concentrer sur la surveillance ainsi que les réformes de 2003, qui ont vu la Commission se départir de certaines de ses fonctions et mettre l'accent sur son rôle de surveillance, tous ces événements ont donné lieu à un changement d'orientation progressif dans le sens des responsabilités de la CFP en tant qu'organisme de surveillance indépendant. Le système de dotation tout entier favorisait de plus en plus la délégation aux administrateurs généraux de responsabilités et de pouvoirs de dotation, et la nécessité pour la Commission de se concentrer sur son mandat essentiel – la protection du principe du mérite – est devenue claire. Une robuste surveillance du mérite est cruciale pour que cette valeur fondamentale d'une fonction publique professionnelle puisse être adéquatement sauvegardée. Cette conclusion laisse la Commission de la fonction publique transformée, mais avec un but plus clair alors qu'elle se dirige vers la célébration de son centenaire.

NOTES

¹ La question des nominations du Gouverneur en conseil a néanmoins fait l'objet de discussions dans le programme électoral, les Libéraux promettant

- d'examiner le processus de nomination et de rendre les nominations plus clairement fondées sur les compétences et plus représentatives de la diversité de la société canadienne. Parti libéral du Canada (1992), *Pour la création d'emploi : pour la relance économique*, Ottawa, Parti libéral du Canada, p. 89-90.
- ² Paul G. Thomas (1996), "Visions Versus Resources in the Federal Program Review," dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (éds.), *L'heure des choix difficiles: l'évaluation de l'examen des programmes*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 43.
 - ³ Bureau du Conseil privé (2008), *Quinzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, p. 17.
 - ⁴ Herman Bakvis (1998), « Transports Canada et l'Examen des programmes », dans Peter Aucoin et Donald Savoie (éds.), *Gestion du changement stratégique : Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, Centre canadien de gestion, Ottawa, p. 117.
 - ⁵ Voir par exemple, les contributions de Gilles Paquet et Paul G. Thomas dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (éds.) (1996), *L'heure des choix difficiles: l'évaluation de l'examen des programmes*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
 - ⁶ Paul G. Thomas (1996), "Visions Versus Resources in the Federal Program Review," p. 43.
 - ⁷ Guy B. Peters et Donald Savoie (1998), « Examiner les examinateurs : L'Examen des programmes aux États-Unis et au Canada », dans Peter Aucoin et Donald Savoie (éds.), *Gestion du changement stratégique : Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, Ottawa, Centre canadien de gestion, p. 297-298.
 - ⁸ Commission de la fonction publique du Canada, document interne non publié intitulé *La nouvelle orientation*, daté du 13 avril 1999, p. 3.
 - ⁹ Commission de la fonction publique du Canada (2000), *Rapport annuel 1999-2000*, Hull, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 8.
 - ¹⁰ Par exemple, pour les sous-ministres adjoints, le Secrétariat des sous-ministres adjoints de la CFP, dirigé par Margaret Amoroso, a travaillé avec le Comité consultatif sur le personnel supérieur pour offrir des services d'orientation professionnelle et trouver d'autres possibilités convenables au sein de la fonction publique. Pour les cadres de niveau inférieur, la Commission a mis en œuvre des stratégies supplémentaires, y compris une meilleure utilisation de tests diagnostiques offerts par son Centre de psychologie du personnel pour avoir une meilleure idée de la possibilité pour les employés touchés de faire valoir leurs compétences, certaines mesures visant à faciliter la mutation d'autres cadres afin d'offrir de nouvelles possibilités aux bénéficiaires de priorité et l'élaboration de nouveaux programmes en collaboration avec le Secrétariat du Conseil

- du Trésor pour faciliter le mouvement des employés vers le secteur privé, les organismes internationaux, voire un travail autonome. Voir Ruth Hubbard, Note de service aux membres du Groupe exécutif, intitulée *Managing the EX Cadre through Transition*, datée du 27 février 1995 (RG 108, vol. 1466).
- ¹¹ Un bon aperçu de ces activités est offert dans le *Rapport annuel 1995-1996* de la Commission de la fonction publique (1996), Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 7-11.
- ¹² Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ¹³ Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP. Voir aussi Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport annuel 1995-1996*, p. 39.
- ¹⁴ Voir Peter Aucoin (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques; et Donald Savoie (2003), *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press.
- ¹⁵ Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport annuel 1995-1996*, p. 55-58; et Commission de la fonction publique du Canada (1997), *Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 42-43.
- ¹⁶ Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport annuel 1995-1996*, p. 6.
- ¹⁷ Bureau du vérificateur général du Canada (2000), « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines: une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités (Chapitre 9) », dans *Rapport du vérificateur général du Canada – avril 2000*, p. 12.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Donald Savoie (2003), *Breaking the Bargain*, p. 218.
- ²⁰ Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- ²¹ Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport du Groupe chargé de l'examen consultatif de la dotation – Document contextuel*, Ottawa, non publié, p. 14.
- ²² *Ibid.*, p. 15.
- ²³ *Ibid.*
- ²⁴ Commission de la fonction publique du Canada (1998), *Rapport annuel 1997-1998*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 13.
- ²⁵ Exactement, 97 % des membres de la fonction publique étaient visés. Commission de la fonction publique du Canada (2001), *Rapport annuel 2000-2001*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 7.
- ²⁶ Commission de la fonction publique du Canada (1997), *Rapport annuel 1996-1997*, p. 20.

- 27 Commission de la fonction publique du Canada (1996), *Rapport annuel 1995-1996*, p. 14-15.
- 28 Pour une description générale des objectifs de la réforme de la dotation, voir Commission de la fonction publique du Canada (1999), *Rapport annuel 1998-1999*, p. 7.
- 29 Commission de la fonction publique du Canada (1997), *Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 20-21.
- 30 Commission de la fonction publique du Canada (2000) *Rapport annuel 1999-2000*, p. 8-9.
- 31 Commission de la fonction publique du Canada (1999), *Une orientation plus précise pour la Commission de la fonction publique du Canada : énoncé d'orientation*, Ottawa.
- 32 *Ibid.*, p. 8-9.
- 33 *Ibid.*, p. 3.
- 34 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- 35 Commission de la fonction publique du Canada (1999), *Rapport annuel 1998-1999*, p. 5.
- 36 Commission de la fonction publique du Canada (2000), *Rapport annuel 1999-2000*, p. 25.
- 37 Bureau du vérificateur général du Canada (2000), « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines: une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités (Chapitre 9) », dans *Rapport du vérificateur général du Canada – avril 2000*.
- 38 Maria Barrados a d'abord été nommée présidente intérimaire de la CFP en novembre 2003. Elle a ensuite été nommée présidente à l'automne de 2004 pour un mandat de sept ans, à la suite d'un examen de sa nomination par le Parlement. Le parallèle avec l'expérience de John Carson est frappant. M. Carson avait également joué un rôle clé dans la rédaction d'un rapport clé proposant des changements fondamentaux au système de gestion du personnel (la Commission Glassco) avant d'être nommé à la tête de la CFP dans le cadre du régime réformé.
- 39 Bureau du vérificateur général du Canada (2000), « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines », p. 5.
- 40 *Ibid.*, p. 22.
- 41 *Ibid.*, p. 11.
- 42 *Ibid.*, p. 19.
- 43 *Ibid.*, p. 23 et p. 18.
- 44 *Ibid.*, p. 17.
- 45 *Ibid.*, p. 29.
- 46 *Ibid.*, p. 29-32.
- 47 *Ibid.*, p. 11.

48 *Ibid.*, p. 33.

49 *Ibid.*, p. 17.

50 *Ibid.*, p. 33.

51 Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, *Rapport final*, Ottawa, juin 2001.

52 Gouverneure générale du Canada (2001), *Discours du Trône ouvrant la première session de la 37^e législature du Canada*, disponible sur le site Web du Bureau du Conseil privé, www.pec-bcp.gc.ca.

53 Bureau du Conseil privé (2001), *Huitième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, p. 1.

54 *Ibid.*, p. 5.

55 *Ibid.*, p. 13-14.

56 La Chambre des communes a adopté le projet de loi le 3 juin 2003 et le Sénat, le 4 novembre 2003. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* a reçu la Sanction royale le 7 novembre 2003. La *Loi* prévoit une plus longue période de mise en œuvre et son entrée en vigueur complète a eu lieu en décembre 2005.

57 Le préambule de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, adoptée en 2003, contient l'énoncé suivant : « Attendu [...] 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; [...] ».

58 L'expression a d'abord été employée par Ted Hodgetts. Paul M. Tellier (1990) la reprend dans "Public Service 2000: The Renewal of the Public Service," *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 33, N° 2, p. 129.

59 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.

60 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.

61 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.

62 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.

63 La création de l'Agence de la fonction publique du Canada n'était pas le résultat direct de l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. La nouvelle Agence a été créée quelques mois plus tard, en décembre 2003.

64 L'Agence de la fonction publique du Canada relevait à l'origine du Bureau du Conseil privé avant de faire partie du portefeuille du Conseil du Trésor.

65 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.

66 Outre les plaintes concernant les nominations externes (appelées autrefois concours ouverts), la CFP a également la responsabilité d'enquêter sur les plaintes au sujet des nominations internes (autrefois appelées concours

- restreints) quand c'est la Commission elle-même qui les faisait parce que les pouvoirs de donation n'avaient pas été délégués à l'organisation concernée. La Commission enquête également sur les cas impliquant les allégations d'influence politique ou les fraudes. Le Tribunal de la dotation de la fonction publique entend les cas liés aux mises en disponibilité.
- 67 Toutefois, la CFP a conservé ses services de tests linguistiques.
- 68 Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire de la CFP.
- 69 Commission de la fonction publique du Canada (2007), *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, p. 119.
- 70 Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, *Débats de la Chambre des communes*, 14 février 2003.
- 71 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Communiqué de presse intitulé « La présidente du Conseil du Trésor dépose un projet de loi visant à moderniser la fonction publique du Canada », le 6 février 2003.
- 72 La définition se trouve à l'article 30(2) de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- 73 Ces dispositions se trouvent aux articles 30(4) et 33, respectivement, de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- 74 Discours de Paul Forseth, député de New Westminster-Coquitlam-Burnaby, *Débats de la Chambre des communes*, 14 février 2003.
- 75 Discours de Monique Guay, députée de Laurentides, *Débats de la Chambre des communes*, 14 février 2003.
- 76 Témoignage de Nycole Turmel, présidente de l'Alliance de la fonction publique du Canada, devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires, 25 mars 2003.
- 77 Paco Francoli (2003), "Top Experts Say Massive PS Bill a Modest Step Forward," *Hill Times*, Ottawa, 5 mai. Voir aussi les préoccupations de D'Ombraïn au sujet du « mérite individuel » dans son témoignage devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires, 28 avril 2003.
- 78 Ruth Hubbard (2003), "Public Service Modernization: Fixing the Cart May Not Suffice," *Optimum Online: The Journal of Public Sector Management/ La revue de gestion du secteur public*, vol. 33, N° 2, p. 2 et p. 4.
- 79 Pour une description de la position du parti, voir le discours en troisième lecture de Paul Forseth, député de New Westminster-Coquitlam-Burnaby, *Débats de la Chambre des communes*, 28 mai 2003.
- 80 Témoignage de Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique du Canada, devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires, 19 mars 2003.

- ⁸¹ Pour avoir une description de la position de la CFP sur le projet de loi, voir les deux témoignages de Scott Serson devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires, les 19 et 27 mars 2003.

CONCLUSION

Pour que le Canada soit bien gouverné dans le futur, il doit impérativement disposer d'une fonction publique professionnelle et impartiale. C'est pourquoi j'estime que les organismes centraux les plus importants à long terme ne sont pas le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor ni le ministère des Finances, malgré le grand respect que je puisse leur porter. L'organisme le plus important à mon avis est la Commission de la fonction publique. Si l'on souhaite que le professionnalisme de la fonction publique et l'attraction qu'elle exerce sur des générations successives de jeunes Canadiens talentueux soient préservés, il est fondamental que la responsabilité de la dotation des postes à la fonction publique continue d'incomber à un organisme dont l'indépendance est garantie par la loi¹ [*traduction*].

Arthur Kroeger, ancien sous-ministre

Dans son ouvrage sur l'histoire de la fonction publique américaine, Stephan Skowronek a décrit la création de la Commission de la fonction publique des États-Unis comme « rien de moins qu'un remaniement des fondements du pouvoir institutionnel national² » [*traduction*]. Dans une certaine mesure, la même affirmation peut s'appliquer à l'établissement de la Commission de la fonction publique au Canada. En effet, l'adoption d'un système de dotation axé sur le mérite, confié à une commission indépendante, a non seulement modifié l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et la Couronne en ce qui a trait au contrôle de la bureaucratie, de même qu'entre les ministres et les fonctionnaires

sur le plan exécutif, mais elle a également mené à l'adoption de nouvelles normes, comme la neutralité politique et le professionnalisme, qui ont façonné l'identité de la fonction publique et son rôle de gouvernance au pays au cours du siècle dernier. Il ne faudrait pas oublier ni sous-estimer l'importance de ce choix sur le plan historique et l'incidence durable qu'il a eue sur le gouvernement canadien et sur l'administration publique.

Bien que cette structure institutionnelle de base soit demeurée inchangée au cours des cent dernières années, comme nous l'avons expliqué précédemment, l'idéal du mérite, à l'instar de l'indépendance de la Commission de la fonction publique (CFP) elle-même, a été contesté depuis le tout début. L'indépendance de la CFP, d'abord critiquée sur le plan de la Constitutionnalité, a ensuite été considérée par bon nombre de personnes comme un obstacle à l'efficacité en matière de gestion. Au fil des ans, la définition prédominante du mérite et les règles présidant à sa mise en application ont fait l'objet de critiques à de nombreux égards. On a notamment débattu de la nécessité que la bureaucratie soit plus à l'écoute des élus, de l'égalité des citoyens sur le plan démocratique, de la nécessité d'améliorer la représentation des groupes sous-représentés au sein de la fonction publique, du droit fondamental des fonctionnaires de participer au processus politique, de l'amélioration de la gestion et de l'utilisation efficace des ressources publiques. L'idéal du mérite n'a jamais été limpide : sa signification exacte, ses implications pratiques et même son bien-fondé ont fait l'objet de contestations au cours de son histoire. Par conséquent, loin de se limiter à la simple recherche de la « personne la plus qualifiée », le système axé sur le mérite a toujours visé à concilier des valeurs conflictuelles et à répondre à certaines exigences politiques associées au régime de dotation de la fonction publique dans une démocratie libérale, même si les tentatives à cet égard ont parfois été maladroites. Dans une large mesure, la CFP a tenté tout au long de son histoire d'atteindre un juste équilibre entre ces valeurs et exigences concurrentes, tout en s'adaptant pour suivre l'évolution de la société canadienne et du rôle de la fonction publique.

Au fil de son histoire, la CFP s'est présentée à la fois comme un agent de changement et comme un partisan de la prudence, en ce sens qu'elle s'est efforcée de veiller à ce que certaines valeurs fondamentales

de la fonction publique canadienne ne soient pas sacrifiées au profit des priorités immédiates. Par exemple, dans les années 1960 et 1970, la CFP s'est spontanément chargée de la promotion des groupes sous-représentés et du bilinguisme en reconnaissance de l'importance croissante de ces réalités pour la gouvernance de la société canadienne. Depuis les années 1970, grâce à la délégation de pouvoirs aux ministères et à sa contribution aux réformes législatives, elle a activement cherché à accroître la souplesse en matière de gestion, répondant ainsi aux exigences politiques croissantes visant la création d'une fonction publique plus adaptée et efficace. Comme elle l'a démontré dans ces circonstances et à d'autres reprises, la CFP a su répondre au besoin de changement, que ce soit de son propre chef ou en réponse à des propositions provenant des pouvoirs centraux.

Toutefois, il n'en demeure pas moins que la CFP a souvent fait preuve d'une certaine tiédeur dans sa volonté de changement et son appui à cet égard. Tout en reconnaissant la nécessité de s'adapter aux circonstances changeantes, et surtout de répondre aux demandes des élus pour accroître l'efficacité, elle a également joué un rôle institutionnel clé pour rappeler aux politiciens et aux fonctionnaires militant en faveur de la réforme l'importance de certaines valeurs fondamentales, comme la neutralité politique et l'équité, valeurs qui ont toujours été appuyées par le régime de dotation. C'est donc dans cette perspective que la CFP, tout au long de son histoire, a périodiquement freiné les tentatives des tenants de la réforme qui entendaient transformer les règles de dotation afin de répondre aux impératifs de l'efficacité et de la réceptivité. Ce rôle institutionnel n'est peut-être pas unique, mais il est plutôt exceptionnel au sein de la fonction publique. Tandis que d'autres acteurs institutionnels, notamment le greffier du Conseil privé, sont chargés de veiller au respect des principes et des valeurs de base de notre constitution, la CFP exerce une responsabilité unique qui consiste à protéger les valeurs clés que le régime de dotation axé sur le mérite devait initialement permettre d'instaurer au sein de la fonction publique. La CFP s'est toujours efforcée d'exercer ce rôle institutionnel important, mais combien difficile. Ce faisant, elle a apporté une contribution inestimable en ce qui a trait à l'évolution de la fonction

publique canadienne et à la définition du rôle des fonctionnaires dans la gouvernance démocratique du pays.

Au fil des ans, l'indépendance de la CFP, laquelle est inscrite dans la loi, a fort certainement permis à cette dernière d'exercer son rôle. En effet, la CFP s'est souvent appuyée sur l'indépendance que lui confère la loi pour résister à des pressions de nature politique provenant des ministères, exprimer une opinion dissidente au sujet de propositions de réformes de dotation et s'opposer à des changements qu'elle jugeait être à l'encontre de principes fondamentaux de la fonction publique, comme la neutralité politique et le professionnalisme. Par conséquent, même si la position institutionnelle ambivalente de la CFP – à la fois un organisme indépendant exerçant des pouvoirs exécutifs en matière de dotation et un organisme de surveillance qui rend des comptes directement au Parlement concernant l'intégrité du système de dotation axé sur le mérite – a fait l'objet de nombreuses critiques au fil des décennies, notre examen de l'histoire de la CFP nous porte à croire que cette double personnalité a plutôt constitué un avantage, à la fois pour elle-même et pour la fonction publique.

Il n'est pas certain qu'un simple organisme parlementaire voué à la surveillance de la dotation, soit le modèle préconisé par de nombreux tenants de la réforme par le passé, aurait pu être aussi efficace pour résister aux pressions politiques en ce qui a trait aux nominations ou pour défendre les valeurs fondamentales liées au mérite dans les débats publics et internes. La position constitutionnelle ambivalente de la CFP, bien que peu orthodoxe, lui a toutefois permis de demeurer à l'écoute des ministères tout en lui laissant une indépendance et une distance suffisantes à l'égard du gouvernement, lorsque les circonstances l'exigent, pour remplir son mandat unique. La dotation au sein d'une organisation publique aussi vaste et diversifiée que la fonction publique du Canada est suffisamment complexe et le mérite, suffisamment contesté pour que l'on puisse affirmer que l'établissement d'un organisme comme la CFP, qui regroupe les aspects de la réglementation, de la prestation des services et de la vérification, est une initiative durable.

De plus, l'indépendance de la CFP, laquelle est garantie par la loi, a permis à la fonction publique canadienne de protéger avec

vigueur le système axé sur le mérite. Toutefois, cette indépendance n'a certainement pas gardé la CFP, pas plus que le système axé sur le mérite, de tout changement. Comme nous l'avons vu précédemment, la CFP a changé considérablement au cours de son histoire, au fur et à mesure qu'elle acquérait ou perdait la responsabilité de la prestation de divers services de dotation, ce qui modifiait considérablement les relations qu'elle entretenait avec les ministères. Le système axé sur le mérite a également subi de profondes transformations, à la fois sur le plan des politiques et des lois. Quoi qu'il en soit, la CFP a su conserver un degré unique d'indépendance et esquiver les tentatives visant à réduire son pouvoir, de façon à demeurer un acteur fort et indépendant au sein du régime de dotation de la fonction publique canadienne.

UNE CAPACITÉ D'ADAPTATION EXCEPTIONNELLE

La longévité et l'influence continue de la CFP sont particulièrement remarquables lorsqu'on songe que ses homologues dans d'autres démocraties anglo-américaines ne semblent pas s'en être aussi bien tirés dans un contexte semblable où des pressions ont été exercées en vue d'accroître la souplesse en matière de gestion, l'efficacité et la réceptivité au contrôle politique. Au sujet de l'évolution des systèmes de dotation dans ces pays, l'éminent chercheur Peter Aucoin a récemment fait remarquer que « des organismes centraux chargés de la dotation et de la gestion des ressources humaines à la fonction publique autrefois puissants ont vu leur pouvoir, leurs fonctions et leur influence diminuer considérablement. Dans tous les cas, ils ont perdu leur pouvoir exclusif en matière de dotation de la fonction publique³ » [*traduction*]. De fait, la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont tous procédé à une transformation en profondeur de leur régime de gestion du personnel au cours des 30 dernières années, et leurs organismes indépendants de dotation qui étaient chargés de la protection et de la mise en œuvre du système axé sur le mérite en ont subi les contrecoups.

Aux États-Unis, la Commission du service civil a été abolie après l'adoption de la *Civil Service Reform Act* en 1978. Le président Carter,

qui devait son élection à une promesse de réformer le système de dotation de la fonction publique, a rapidement commencé à mettre en œuvre des changements visant à accroître la souplesse et l'efficacité de la fonction publique américaine ainsi que sa réceptivité aux demandes du président⁴. Les fonctions de la Commission du service civil ont alors été confiées à trois nouveaux bureaux, notamment à un nouveau bureau de gestion du personnel contrôlé par le président. Bien que l'engagement à assurer le principe du mérite ait été maintenu, sa protection relève désormais essentiellement du nouveau *Merit Systems Protection Board* (Conseil de protection du système axé sur le mérite), qui détient le pouvoir d'entendre des appels et de faire enquête sur des infractions présumées à la loi. La troisième organisation d'importance qui a découlé des réformes de 1978 est la *Federal Labor Relations Authority* (Commission fédérale des relations de travail), laquelle s'est vu confier toutes les responsabilités de la Commission du service civil en matière de relations de travail. Ces réformes ont porté un dur coup à l'indépendance de la fonction publique américaine⁵.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont mené des réformes semblables. L'*Australian Board of Commissioners* (Conseil australien des commissaires) a été aboli en 1987, pour être remplacé par une nouvelle Commission de la fonction publique à qui l'on a confié seulement le pouvoir d'établir des politiques dans certains domaines, comme le recrutement et la promotion, ainsi que des responsabilités en ce qui a trait à la catégorie de la haute direction. En vue d'accroître la souplesse et l'efficacité, on a transféré la plupart des pouvoirs de gestion du personnel aux ministères. Comme l'affirme Bob Minns, auteur d'une étude d'envergure sur l'évolution de la loi en matière de dotation en Australie, si « un organisme central puissant comme le Conseil a disparu subitement » [*traduction*], c'est notamment parce que les ministres et les cadres supérieurs de la fonction publique étaient contrariés par les points de vue indépendants qu'il exprimait en public et croyaient que le Conseil empiétait sur leurs privilèges exclusifs en matière de gestion de la fonction publique⁶. La Nouvelle-Zélande s'est également départie de sa commission initiale en 1988 afin de mettre l'accent sur la gestion fondée sur le rendement et d'accroître la réceptivité des fonctionnaires à

l'exécutif politique. Le nouvel organisme créé dans cette foulée, la *State Services Commission* (Commission des services de l'État), ne détient plus de pouvoirs en ce qui a trait à la nomination des fonctionnaires, mais il sert plutôt de tampon entre les ministres et la fonction publique⁷.

Même la Grande-Bretagne, qui est à l'origine du système axé sur le mérite en vigueur dans les démocraties anglo-américaines, a abandonné sa Commission du service civil originale, autrefois puissante et indépendante. Celle-ci a été transformée en une nouvelle Commission du service civil composée de douze commissaires à temps partiel provenant de l'extérieur de la fonction publique et nommés par le gouvernement. Ce nouvel organisme dispose de peu de pouvoirs et n'exerce que des responsabilités exécutives modestes au chapitre de la dotation au sein de la fonction publique⁸. Même si elle publie un code de recrutement qui décrit les normes prévues en matière de dotation au mérite, la nouvelle Commission ne procède à aucune nomination elle-même, puisque cette responsabilité incombe dorénavant aux ministères et aux organismes. La Commission embauche plutôt une société d'experts-conseils chargée de mener des vérifications en ce qui a trait aux pratiques ministérielles de dotation et de diffuser les résultats à cet égard. Selon le chercheur britannique Richard Chapman, la Commission établie au départ a été abolie parce que ses détracteurs la considéraient comme déconnectée, non réceptive et, d'une certaine façon, préoccupée par des problèmes datant d'une époque révolue. Pour leur part, les politiciens la considéraient comme un obstacle à la poursuite d'un programme ambitieux de réforme motivé par le besoin d'accroître la souplesse en matière de gestion. En d'autres termes, elle a été sacrifiée au profit de « l'importance grandissante accordée à une démarche propre au secteur privé appliquée à la gestion au gouvernement⁹ » [*traduction*].

Dans ces pays, le principe des nominations fondées sur le mérite n'a pas été abandonné, mais il a subi de profondes transformations de façon à répondre aux demandes croissantes visant à obtenir des bureaucraties plus efficaces et axées sur les résultats, plus conformes aux pratiques de la gestion dans le secteur privé et plus à l'écoute des besoins des élus. Dans tous les cas, le rôle traditionnel des organismes indépendants de dotation a changé considérablement. Au fil des ans, la fonction publique

du Canada a été exposée à des pressions semblables, et son régime de gestion du personnel a d'ailleurs été transformé en conséquence. Toutefois, à titre d'organisme indépendant disposant de pouvoirs de dotation, la CFP n'a pas subi le même sort. Comparativement aux autres commissions, elle est demeurée plus fidèle à sa structure originale. Son rôle a été recentré et ses politiques adaptées au nouveau contexte, mais elle est demeurée un acteur plus fort et plus indépendant en matière de dotation de la fonction publique professionnelle que ses homologues des autres démocraties anglo-américaines. Il ne fait aucun doute que le fondement législatif de cette indépendance peut, dans une large mesure, expliquer cette plus grande durabilité; mais la volonté de ses dirigeants de s'adapter aux nouvelles circonstances au fil des ans, tout en continuant de défendre les valeurs fondamentales au cœur de son mandat, a également contribué considérablement à cette réussite.

PERSPECTIVE D'AVENIR

Au moment où elle célèbre son centenaire, la CFP continue de faire face à des défis de taille, mais néanmoins familiers. Les effets de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui n'est entièrement entrée en vigueur qu'à la fin de 2005, ne se sont pas encore tous fait sentir. La CFP s'emploie toujours à bâtir une nouvelle relation avec les ministères dans le cadre de laquelle elle consacrera une plus grande partie de ses efforts à la surveillance de la dotation. La nouvelle définition du mérite, inscrite dans la loi pour la première fois, représente également un changement historique dont les implications demeurent inconnues. La CFP portera certainement une très grande attention à l'incidence que ce virage vers une plus grande souplesse en matière de gestion peut entraîner sur le traitement équitable des employés, de même que sur le professionnalisme de la fonction publique. De plus, dans un contexte où la fonction publique dans son ensemble tente de renouveler son effectif pour pallier la vague imminente de départs à la retraite et attirer de jeunes travailleurs du savoir qui évoluent dans un marché du travail hautement concurrentiel, la CFP subira probablement de nouvelles pressions qui l'inciteront à modifier ses pratiques et ses politiques.

À cet égard, quelques années à peine après l'adoption de la *Loi sur*

la modernisation de la fonction publique, le gouvernement a déjà mis sur pied un groupe de travail de haut niveau chargé d'examiner une fois de plus les réformes nécessaires au sein de la fonction publique. En 2008, dans son deuxième rapport, le Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre, coprésidé par Paul Tellier, ancien greffier du Conseil privé, et Don Mazankowski, ancien ministre du cabinet Mulroney, s'est une fois de plus attaqué à la structure de gouvernance centrale en matière de gestion des ressources humaines, la décrivant comme « exagérément complexe » et comme « un dédoublement des règles lesquelles sont souvent inutiles »¹⁰. Par conséquent, seulement trois ans après l'entrée en vigueur complète de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, le comité estimait que des changements à la structure s'imposaient à nouveau. Cette fois cependant, la Commission de la fonction publique a été épargnée : le Comité consultatif s'est contenté de réitérer le rôle essentiel de la CFP dans la protection du mérite et de l'impartialité de la fonction publique. Il a seulement affirmé que les services offerts par la CFP devraient l'être entièrement selon le principe du recouvrement des coûts et que les sous-ministres devraient participer à leur gestion. Aucune autre recommandation touchant le rôle ou l'indépendance de la CFP n'a été formulée.

Le Comité consultatif recommandait plutôt une séparation claire des responsabilités de l'Agence de la fonction publique du Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon le comité, la restructuration effectuée en 2003 devrait être poursuivie et mener à un transfert complet des questions de ressources humaines à un organisme central des ressources humaines plus unifié et de taille réduite. En pratique, le Secrétariat du Conseil du Trésor perdrait ainsi ses responsabilités en matière de classification et de politiques de rémunération pour se concentrer exclusivement sur le contrôle des dépenses. Dans un contexte où l'École de la fonction publique du Canada demeurerait responsable des cours de formation et de perfectionnement et où le Bureau du Conseil privé continuerait de veiller à la gestion des talents pour la collectivité des administrateurs généraux, une Agence de la fonction publique du Canada de taille réduite assurerait seule l'élaboration de

politiques en matière de ressources humaines, à l'exception de la dotation. En continuant de se fonder sur un solide modèle de délégation des pouvoirs, cet organisme établirait des exigences, disposerait du cadre de fonctionnement le plus simple possible et veillerait à ce que les chefs des ministères rendent compte de leur rendement. Concrètement, le Comité consultatif semblait prôner la continuité et souhaitait poursuivre, dans la même direction, les réformes institutionnelles entreprises en 2003. Pour la CFP, les recommandations du comité semblaient indiquer que le système actuel, de même que sa nouvelle orientation et son rôle dans le cadre des ressources humaines de la fonction publique, étaient considérés comme satisfaisants, du moins jusqu'à nouvel ordre.

En fait, compte tenu des tendances observées dans les démocraties occidentales, il se peut fort bien que la valeur et la nécessité de la CFP soient de nouveau contestées dans les années à venir sur la base de l'aspect le plus fondamental qui a présidé à sa création : le contrôle politique sur la fonction publique. Comme de nombreux érudits l'ont souligné, on a assisté dernièrement à une politisation de la fonction publique dans de nombreuses démocraties industrialisées¹¹. Bien qu'il existe toujours une certaine tension entre, d'une part, la neutralité et l'indépendance d'une fonction publique professionnelle et, d'autre part, le besoin qu'elle réponde de façon efficace et loyale aux directives des élus, on a constaté une nette augmentation de la volonté des politiciens d'accroître leur contrôle sur la fonction publique au cours des dernières décennies. Selon l'érudit américain Ezra Suleiman, de plus en plus, la bureaucratie est considérée uniquement comme un instrument du parti politique au pouvoir et elle subit des transformations en conséquence. Elle se voit ainsi dépouillée progressivement de l'autonomie relative qu'elle avait acquise par le passé¹². Il y a eu un changement culturel et « la tentative de prendre le contrôle de la bureaucratie n'est plus considérée comme critiquable de la part d'un gouvernement qui vient d'être élu¹³ ».

C'est ainsi qu'au fil des dernières décennies, on a observé une tendance durable vers la réaffirmation du contrôle politique sur les administrations publiques dans de nombreux pays. Comme l'ont fait remarquer Jon Pierre et Guy Peters après avoir mené une recherche sur la situation dans une douzaine de pays, les réformes en matière de gestion

qui visaient à accroître l'efficacité, au moyen de la création d'organismes quasi autonomes ou de l'adoption de régimes de responsabilisation axés sur le rendement, ont souvent mené à une politisation des administrations publiques¹⁴. Le favoritisme se manifeste également de façon différente : de plus en plus, les élus souhaitent récompenser la loyauté de leurs alliés principaux, y compris les hauts fonctionnaires, qui partagent leurs objectifs, leur style et leur idéologie, quels que soient leur allégeance officielle ou leurs liens historiques. Outre le favoritisme politique plus traditionnel qui consiste à nommer des alliés provenant de l'extérieur de la fonction publique, cette nouvelle forme de politisation qui permet la promotion interne de ses partisans, est un phénomène qui prend de l'ampleur dans de nombreux pays, notamment la France et le Japon¹⁵. Enfin, le nombre grandissant d'assistants ministériels et de changements apportés aux lois en matière de dotation ont également eu comme conséquence, dans certains pays, de soustraire de nombreux employés de la fonction publique à l'application du système axé sur le mérite.

Même si les pressions en faveur de la politisation n'ont pas été aussi fortes ici qu'elles ont pu l'être dans d'autres pays, le Canada n'en est pas à l'abri. Déjà à l'époque du gouvernement Trudeau, les élus tentaient d'exercer un contrôle politique accru sur les décisions stratégiques¹⁶. Comme nous l'avons vu, il s'agissait également d'une préoccupation importante pour le gouvernement Mulroney à la fin des années 1980. Plus récemment, Donald Savoie a condamné la montée du « gouvernement monarchique », soit une concentration du pouvoir décisionnel entre les mains du premier ministre et d'un petit nombre de courtisans au détriment du processus d'élaboration des politiques établi et généralement régi par la fonction publique¹⁷. M. Savoie s'inquiète de l'augmentation de l'ingérence politique dans la gestion des programmes et dans le fonctionnement quotidien des opérations de la fonction publique¹⁸. En se fondant sur de nombreux éléments de preuve et points de vue, il affirme que le lien entre les fonctionnaires et les politiciens a été rompu et qu'il faudrait modifier la constitution afin de dégager clairement un espace d'autonomie pour la fonction publique dans la gouvernance du pays. Ces réformes devraient établir de façon

non équivoque que la fonction publique est une entité distincte du gouvernement et devraient lui fournir les moyens légaux de résister aux « directives des politiciens élus visant des actes essentiellement politiques¹⁹ » [*traduction*]. Il ne fait aucun doute que la politisation excessive constitue également une question de première importance au Canada.

La politisation est un enjeu complexe qui comporte des facettes multiples et qui dépasse largement le cadre de la dotation. Toutefois, dans son essence même, il est clair que la politisation découle de l'érosion de la neutralité politique et de l'indépendance de la fonction publique. Elle remet également en question la conception d'une méritocratie hiérarchique²⁰. Comme nous l'avons vu précédemment, la dotation de la fonction publique en fonction du mérite a toujours été au cœur de l'indépendance de la fonction publique. En tant que telle, la politisation a inévitablement une incidence sur le régime de dotation et sur la raison d'être de la CFP. Dans un contexte où la population canadienne et son gouvernement sont aux prises avec la question délicate du contrôle politique de la fonction publique, il devient nécessaire pour la CFP de défendre une fois de plus la valeur que revêt une administration publique indépendante, neutre et compétente dans un gouvernement démocratique.

À cet égard, il convient de rappeler que, si le système axé sur le mérite a été adopté et que la CFP a été créée, c'était notamment en vue de fournir aux élus un outil plus efficace pour répondre à la volonté démocratique. Il s'agissait alors de mettre un terme au dysfonctionnement engendré par le favoritisme et de doter le gouvernement du Canada d'une bureaucratie professionnelle et efficace pour élaborer et mettre en œuvre des politiques, vouée à répondre à la volonté politique du gouvernement élu sans égard à ses couleurs, mais suffisamment indépendante pour s'adresser sans ambages aux détenteurs du pouvoir et, finalement, refuser d'obéir aux directives de nature politique qui seraient contraires aux lois et aux normes de comportement établies. Cet objectif complexe, loin d'aller à l'encontre des intérêts des politiciens élus, vise plutôt à les servir à long terme. Comme nous le rappelle le professeur Hugh Hecla, en permettant une administration plus efficace, l'« indépendance que

sous-tend la neutralité [...] vise précisément à servir les intérêts du leadership partisan²¹ » [*traduction*]. Dans la poursuite de leurs objectifs immédiats, les politiciens doivent donc veiller à ne pas compromettre la capacité des gouvernements futurs, et des citoyens dans leur ensemble, de compter sur une fonction publique professionnelle qui soit en mesure de répondre au mieux aux intérêts du public.

À titre d'institution, la CFP joue un rôle clé dans ce débat. Dans une ère axée sur le gestionariat, elle sera inévitablement amenée à rappeler aux politiciens et aux fonctionnaires que « puisqu'un système de gouvernement représentatif exige des fonctionnaires qu'ils agissent comme gardiens des valeurs constitutionnelles qu'il incarne, il est impossible de confiner le rôle des bureaucrates uniquement aux domaines de la gestion efficace, du rendement, de la réceptivité et des résultats²² » [*traduction*]. Comme l'a affirmé le chercheur John Rohr, dans le cadre de leurs nombreuses fonctions et tâches quotidiennes, les fonctionnaires ne se contentent pas d'exécuter les programmes, ils font également respecter les lois et « appliquer la constitution²³ » [*traduction*]. C'est donc dire que la dotation de la fonction publique doit être assujettie à certaines contraintes qui, bien qu'elles soient parfois difficiles à concilier avec les objectifs de gestion et les impératifs politiques à court terme, visent un objectif important dans le gouvernement démocratique du pays.

NOTES

- ¹ Arthur Kroeger (1992), "Parting Thoughts," discours non publié prononcé dans le cadre du diner-causerie des sous-ministres, le 2 octobre 1992.
- ² Stephan Skowronek (1982), *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 67.
- ³ Peter Aucoin (2006), "The New Public Governance and the Public Service Commission," *Optimum online/La revue de la gestion du secteur public*, vol. 36, N° 1, p. 37.
- ⁴ Patricia Ingraham (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 76.
- ⁵ *Ibid.*, p. 90-91.

- ⁶ Public Service Commission of Australia (2004), *A History in Three Acts: Evolution of the Public Service Act 1999*, Canberra, Commonwealth of Australia, p. 93.
- ⁷ Graham Scott, Peter Gorringer et Mikitin Sallee (1990), "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience," *Governance*, vol. 3, p. 138-167.
- ⁸ Richard Chapman (2005), "The Civil Service Commissioners: Supporting the Core Values of the British Civil Service and Hearing Appeals Under the Civil Service Code," *Public Policy and Administration*, vol. 20, N° 1, p. 1.
- ⁹ Richard Chapman (2004), *The Civil Service Commission, 1855-1991: A Bureau Biography*, Londres, Routledge, p. 85.
- ¹⁰ Le rapport a été publié à titre d'annexe au quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Bureau du Conseil privé (2008), *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, p. 52-70.
- ¹¹ B. Guy Peters et Jon Pierre (éds.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Londres, Routledge; Ezra Suleiman (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, notamment les p. 239-326; Richard Mulgan (2007), "Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice," *Public Administration*, vol. 85, N° 3, p. 569-586; Jan-Hinrick Meyer-Sahling (2008), "The Changing Colours of the Post Communist State: The Politicization of the Senior Civil Service in Hungary," *European Journal of Political Research*, vol. 47, N°1, p. 1-33.
- ¹² Ezra Suleiman (2005), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Éditions du Seuil, p. 363.
- ¹³ *Ibid.*, p. 262.
- ¹⁴ B. Guy Peters et Jon Pierre, "Conclusion: Political Control in a Managerialist World," in B. Guy Peters et Jon Pierre, eds. (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Londres, Routledge, p. 284-287.
- ¹⁵ Ezra Suleiman (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, p. 277-288 et p. 292-298.
- ¹⁶ Colin Campbell et George Szabowski (1979), *The Superbureaucrats*, Toronto, Macmillan.
- ¹⁷ Voir Donald J. Savoie (1999), *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press; Donald J. Savoie (2003), *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press; et Donald J. Savoie (2008), *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- ¹⁸ Donald J. Savoie (2008), *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, p. 314.

- ¹⁹ *Ibid.*, p. 338.
- ²⁰ Colin Campbell et Graham Wilson (1995), *The End of Whitehall: The Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell.
- ²¹ Hugh Hecló (1975), "OMB and the Presidency: The Problem of Neutral Competence," *Public Interest*, vol. 38, p. 83.
- ²² Paul Du Gay (2002), "How Responsible is Responsive Government?," *Economy and Society*, 31, 3: 461-482, p. 478.
- ²³ John Rohr (1986), *To Run a Constitution*, Lawrence, Kansas University Press.

INDEX

- Abbott, John, 36
- Accès
- aux emplois dans le secteur public, 11-12, 21, 121
 - aux postes dans la fonction publique, 38, 212
- Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres (APRM), 184
- Activités politiques, 7, 14, 15, 23, 58, 62, 98, 120-123, 124, 142, 149, 150, 153, 155, 157-161, 162, 164-165, 166, 167, 230
- Addison, Ruth E., 98, 109
- Adie, Robert F., 18
- Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 235-236 (voir aussi Agence de la fonction publique du Canada)
- Agence de la fonction publique du Canada 119, 235-236, 250, 261-262 (voir aussi Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada)
- Agent du Parlement, 9, 163
- Agocs, Carole, 138
- Alliance de la fonction publique du Canada, 165, 197, 242
- Amoroso, Margaret, 247
- Anciens combattants, 12, 56, 57-64, 88, 91, 96
- Appels, 12, 13, 128, 178, 181, 194, 229, 237, 240, 258
- Archibald, Kathleen, 81, 138
- Armit, Amelita (ed.), 247
- Arthur Young and Company, 65, 81
- Association professionnelle des cadres de la fonction publique et du Canada (APEX), 198
- Associations de personnel (voir Syndicats)
- Aucoin, Peter, 144, 168, 169, 172-173, 201, 247, 248, 257, 265
- Australian Board of Commissioners (Conseil australien des commissaires), 258
- Autochtones, 14, 104, 114-120
- Bakvis, Herman, 247
- Barrados, Maria, 224, 249
- Bean, Daryl, 197
- Benoît, Liane E., 146, 168
- Best, Robert, 18
- Bilinguisme, 7, 14, 98, 104, 117, 255
- Bland, Charles H., 69
- Borden, Robert, 20, 39, 41, 44, 46
- Bourgault, Jacques (ed.), 168, 247
- Bourgon, Jocelyne, 222
- Brady, Alexander, 83

- Brook, Douglas A. (ed.), 19
- Brown, Robert Craig, 52
- Bureau d'examineurs, 30 (voir aussi Bureau d'examineurs du service civil)
- Bureau d'examineurs du service civil
1868, 30
1882, 31-35, 38, 46
- Bureau du Conseil privé, 94, 103, 145, 163, 189, 199, 209, 213, 222, 234, 235, 253
- Burgess, Alexander, 36
- CFP (voir Commission de la fonction publique du Canada)
- CSC (voir Commission du service civil)
- Cabinet, 9, 22-23, 25, 39, 44, 48, 50, 57, 64, 74, 77, 78, 79, 90, 102, 126-127, 129, 130, 131, 144
- Caiden, Gerald, 81
- Campbell, Colin, 266, 267
- Cappe, Mel, 229
- Carroll, Barbara W., 198
- Carson, John J., 7, 111, 125, 138, 249
- Carter, Jimmy, 4, 257-258
- Casey, George Elliot, 28, 29-31
- Centre canadien de gestion, 237 (voir aussi École de la fonction publique du Canada)
- Chambre des communes, 9, 20, 45, 67, 73, 74, 76, 94, 105, 115, 154, 161, 197, 235, 242, 244
- Chapman, Richard, 259, 266
- Charte canadienne des droits et libertés (1982), 121, 124
- Chrétien, Jean, 163, 206, 208, 228, 245
- Christoph, James B., 139
- Civil Service Reform act* (Loi sur la réforme de la fonction publique aux États-Unis), 257
- Classification
des postes, 64-73, 75, 114, 135
normes de, 112
- Cloutier, Sylvain, 138
- Cole, Taylor, 108
- Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 198
- Comité Casey, 29-31
- Comité consultatif de l'examen des pouvoirs en dotation, 215
- Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre (2008), 261-262
- Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, 228, 250
- Comité D'Avignon (voir Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite)
- Comité de consultation mixte, 182 (voir aussi Syndicats)
- Comité Finkelman, 192
- Comités
Comité consultatif de l'examen des pouvoirs en dotation, 215
Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale (Comité Fryer, 2001), 228, 250
Comité mixte spécial des relations employeur-employés dans la Fonction publique du Canada (Comité Finkelman, 1974), 192
Comité spécial nommé pour s'enquérir de la condition actuelle du Service civil (Comité Casey, 1877), 29-31
Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'Avignon, 1979), 14, 125, 130-135, 151-152, 155, 157, 188, 192
- Comités consultatifs
Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre (2008), 261-262
Comité consultatif sur la politique du personnel, 182

- Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction (Comité Strong, 1997-2008), 228
- Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale (Comité Fryer, 2001), 228, 250
- Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'Avignon), 14, 125, 130-135, 151-152, 155, 157, 188, 192
- Comités spéciaux
- Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale, 161
 - Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (comité D'Avignon), 14, 125, 130-135, 151-152, 155, 157, 188, 192
- Commissaires de la Commission de la fonction publique
- John Edwards, 110, 125, 138
 - Mary Gusella, 223
 - Trefflé Lacombe, 185, 186, 203
 - Ginette Stewart, 209, 217, 223
 - Anita Szlazak, 125
- Commissaires du service civil (voir Commissaires de la Commission de la fonction publique)
- Commission (voir Commission de la fonction publique du Canada (CFP))
- Commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur l'administration de la *Loi du service civil* et la législation connexe (Commission Courtney, 1907-1908), 42-44
- Commission Courtney, 42-44
- Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery, 2005), 146-148
- Commission de la fonction publique du Canada (CFP)
- agent de changement, 254
 - double statut : agent du Parlement et organe exécutif, 18
 - fonctions exécutives, 85, 89
 - gardien du mérite et de l'impartialité, 9, 125, 178, 200
 - indépendance de la, 6, 9, 10
 - indépendance garantie par la loi, 10
 - organisme de vérification, 97, 99-105, 125, 136
 - organisme parlementaire, 128, 174, 212, 226-227, 233, 235, 238, 244, 256
 - origines de la, 20-50
 - partisan de la prudence, 254
 - protection des valeurs clés, 234, 255
 - rapport annuel au Parlement, 58, 60, 118, 204, 212, 216, 223
 - rôle de la, 1-10
 - rôle de surveillance, 223, 224, 238, 245, 246
- Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), 112, 131, 195
- Commission du service civil (CSC)
- 1908, 1, 21-22, 38-48, 57, 49, 69, 85, 90, 92
 - 1918, 4, 12, 45-46, 48, 53-80
 - arbitre indépendant, 97
 - au service des intérêts nationaux généraux, 79
 - en conflit avec le Conseil du Trésor, 87-91
 - fonction de recrutement et de vérification, 103
 - réflexion sur le rôle de la, 94-107
 - rôle de la, 21-22
 - transfert de pouvoirs, 103, 230
- Commission du service civil (autres pays)
- Australie (voir Service civil de l'Australie)

- États-Unis (voir Commission du service civil des États-Unis)
- Grande-Bretagne (voir Commission du service civil britannique)
- Nouvelle-Zélande (voir Service civil de la Nouvelle-Zélande)
- Commission du service civil britannique, 32, 47, 63, 76, 93, 151, 157
- Commission du service civil des États-Unis, 253, 257-258
- Commission Glassco (voir Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1960-1962)
- Commission Gomery (voir Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2005)
- Commission Gordon (voir Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public, 1946)
- Commission Hague (voir aussi Commission royale chargée de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada, 1892)
- Commission Heeney (voir Rapport sur l'administration du personnel dans le service public, 1959)
- Commission Lambert (voir Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, 1979)
- Commission Lortie (voir Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis)
- Commission royale Beatty (1930), 91
- Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public (Commission Gordon, 1946), 13, 86-92, 102
- Commission royale chargée de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada (Commission Hague, 1892), 35-38
- Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert, 1979), 14, 125-130
- Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco, 1960-1962), 13, 14, 99-105, 110-112, 125-126, 173
- Commission royale McInnis (1882), 31-35
- Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie, 1992), 160-161
- Commissions
 - Commission Courtney (voir Commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur l'administration de la *Loi du service civil* et la législation connexe, 1907-1908)
 - Commission Glassco (voir Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1960-1962)
 - Commission Gomery (voir Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2005)
 - Commission Gordon (voir Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public, 1946)
 - Commission Hague (voir Commission royale chargée de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada, 1892)

- Commission Heenev (voir Rapport sur l'administration du personnel dans le service public, 1959)
- Commission Lortie (voir Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1992)
- Commissions royales d'enquête
- Commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur l'administration de la *Loi du service civil* et la législation connexe (Commission Courtney, 1907-1908), 42-44
- Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du service public (Commission Gordon, 1946), 13, 86-92, 102
- Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert, 1979), 14, 125-130
- Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (1968), 104, 117
- Commission royale d'enquête sur le statut de la femme (1970), 138
- Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (1960-1962), 91
- Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie, 1992), 160-161
- Commission royale sur les services techniques et professionnels (Commission Beatty, 1929-1930), 91
- Conseil du Trésor (CT), 13, 57, 84, 87-89, 91, 94, 99, 101-103, 116, 126, 144, 176, 178, 187, 188, 199, 229, 232, 234, 244, 253
- Conseil national mixte de la fonction publique, 88
- Conseils politiques impartiaux, 2, 122
- Cour d'appel fédérale (1988), 156
- Courtney, John, 42
- Création d'un système axé sur le mérite, 53-80
- Creighton, Donald, 81
- Curry, Bill, 171
- D'Aquino, Tom, 146
- D'Avignon, Guy, 131
- Dawson, Robert MacGregor, 50, 51, 77-78, 83
- Décentralisation des fonctions gouvernementales, 84, 86, 99, 110, 111
- Décision Fraser (1985), 154-158
- Décision Osborne (1991), 141, 154, 157-158, 159-160, 164, 167
- Défense de l'impartialité de la fonction publique, 141-167
- Délégation
- aux sous-ministres, 98, 181, 225, 231, 232, 255
- des pouvoirs de dotation, 14, 111, 181, 183, 186, 214-217, 237, 246
- ententes de, 181
- instruments de, 181
- Démocraties anglo-américaines, 3, 257, 259, 260
- Députés, 9, 38, 47, 48, 56, 72-73, 74-75, 77, 78
- Diefenbaker, John, 98, 99
- Dion, Stéphane, 168
- D'Ombain, Nick, 242, 251
- Dotation
- collaboration avec les ministères, 16, 17
- délégation, 214-217
- distance par rapport au contrôle direct, 11
- politiques, 183
- souplesse et efficacité, 17, 141, 180, 200, 240
- système axé sur les règles, 4, 6

- système axé sur les valeurs, 5-10
système, 3-4 (voir aussi Mérite, éléments axés sur le – régime de dotation)
vitesse des mesures de dotation, 240
- Dotation axée sur les valeurs, 5-10
- Droits de priorité
anciens combattants, 12, 57-64, 88, 91, 96
assistants ministériels, 146-148, 169
personnes handicapées, 63, 104, 119
- Droits politiques
Alinéas 33(1)a) et 33(1)b) de la LEFP, 150, 156, 160, 162-163 des fonctionnaires, 149-165
Lignes directrices sur les droits et responsabilités des employés en matière d'activités politiques pendant les élections, 158
- Du Gay, Paul, 80, 267
- École de la fonction publique du Canada, 237, 261
- Edwards, John, 110, 125, 138
- Emmert, Mark A., 81
- Emploi
dans la fonction publique, 59
occasionnel, 194-196
- Énoncé d'orientation, 1999 (*Une orientation plus précise pour la Commission de la fonction publique du Canada*), 206, 218-224, 246
retrait des responsabilités de la Commission de la fonction publique en matière de programmes et d'opérations, 220-221
- Enquête de la Commission Langton (1869), 27
- Ententes concernant la délégation des pouvoirs et les responsabilités de dotation (EDPRD), 215-216
- Ententes de responsabilité, 214-217
- Équilibre entre
droits des personnes et devoirs des personnes, 121, 154, 155
efficacité et souplesse par rapport à compétence et impartialité, 18
neutralité et indépendance par rapport à efficacité et loyauté, 149, 155, 156, 158
valeurs concurrentes, 6, 10, 12
- Équité en matière d'emploi, 7, 21, 62, 119, 195
- Examen des politiques et des pratiques en matière de dotation (1985), 181-183
- Examen des pouvoirs en dotation (voir Comité consultatif de l'examen des pouvoirs en dotation)
- Examen des programmes : une restructuration importante de la fonction publique, 175, 202, 208-210, 216, 218
- FP 2000 (voir Fonction publique 2000)
- Favoritisme, éléments axés sur le bureaucratie, 25, 93, 134, 244
nominations, 44, 54, 123
système, 74, 76, 96
- Femmes, 12, 14, 56, 57-64, 104, 114-120
- Fesler, James W., 109
- Finer, Herman, 109
- Finkelman, Jacob, 204
- Fisher, Sidney, 20
- Fonction publique 2000
clarification de la répartition des responsabilités en matière de gestion du personnel, 187
Livre blanc, 188-190
modification de la façon de gérer les ressources humaines, 186
- Fonction publique
comme endroit où faire carrière, 13
neutralité de la, 141-167

- politisation de la, 56, 120-121, 122, 141-149
 représentative, 14, 120
 valeurs de la, 5-10, 54 (voir aussi Valeurs)
- Fonction publique représentative, 14, 120
- Formation et perfectionnement, 12, 89-90, 111, 119, 230, 232, 237, 245, 261
- Forum des politiques publiques, 198
- Forseth, Paul, 171, 240-241, 251
- Francoli, Paco, 251
- Francophones, 63-64, 114-120
- Frankel, Saul J., 108
- Franks, C. E. S., 19
- Fraser, Neil, 154-155
- Gallant, Edgar, 125, 152, 153
- Gestion des ressources humaines
 cadre de, 16, 221, 223, 231
 fragmentation des responsabilités, 225-226, 234
 réforme de la, 163, 198, 207, 227, 228, 230
 système de, 163, 235-236
- Giroux, Robert, 161, 170, 172, 190, 198, 205
- Goldwin, Robert A. (ed.), 52
- Gordon, Walter, 86, 87, 90, 188
- Gorringer, Peter, 266
- Gouvernance du Canada, 2
- Gouverneur général, 20, 25, 45
- Gowan, Peter, 50
- Grant, W.L., 70
- Greffier du Conseil privé, 148, 164, 186, 188, 204, 229, 236, 255, 261
- Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), 175-177, 184, 186
- Groupe de travail Nielsen (voir Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes)
- Groupe de travail Quail (voir Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique)
- Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique (Groupe de travail Quail, 2001), 230-231, 233, 236
- Augmentation de la souplesse des règles de dotation, 231
- Délégation accrue de pouvoirs aux gestionnaires ministériels, 231
- Guay, Monique, 241, 251
- Guerres mondiales
 Première Guerre mondiale, 47, 53, 60, 61, 62
 Seconde Guerre mondiale, 7, 12, 13, 61, 62, 80, 94, 86-87, 89, 91, 92
- Gusella, Mary, 223
- Hague, George, 35
- Halligan, John, 18
- Hamilton, sir Horace, 86
- Hartle, Douglas, 139
- Hawke, Jim, 161, 170
- Heclo, Hugh, 18, 122, 139, 264-265, 267
- Heeney, Arnold D. P., 84, 92-99, 188
- Hennessy, Peter, 18
- Himmelfarb, Alex, 236
- Histoire d'une institution, 50, 52, 81, 108
- Huitième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada (2001), 229
- Hodgetts, J.E. (Ted), 19, 50, 52, 81, 90, 108, 250
- Hubbard, Ruth, 210, 223, 242, 248, 251, 268
- Hughes, S. H. S., 62, 108
- Impartialité
 défense de l', 121, 124
 de la fonction publique, 54, 121, 157

- des fonctionnaires, 54
- des nominations, 121
- du gouvernement responsable, 161
- Ingraham, Patricia Wallace, 8, 18, 19, 265
- Institut d'administration publique du Canada (IAPC), 247
- Jeunes hommes, 27-28, 30, 34, 64
- Johnson, Donald, 119
- Johnson, Nevil, 109
- Josie, Gordon H., 81
- Juillet, Luc, 201, 203, 268
- Kealy, David, 80
- Kernaghan, Kenneth, 49, 52, 123, 139
- Kim, Pan S., 139
- King, Mackenzie, 76, 86
- Kingsley, J. Donald, 115, 138
- Kirby, Michael J., 135, 136, 140
- Knott, Jack H., 140
- Kroeger, Arthur, 253, 265
- LEFP (voir *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*)
- LMFP (voir *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003)
- LRFP (voir *Loi sur la réforme de la fonction publique*, 1992)
- Labelle, Huguette, 177-178
- Lacombe, Trefflé, 185, 186, 203
- Laframboise, L., 138
- Langton, John, 27, 30
- Langue
 - exigences linguistiques, 63
 - formation linguistique, 8, 111, 117, 176, 237 (voir aussi École de la fonction publique du Canada)
 - programmes, 14, 116, 117, 118
 - qualifications linguistiques, 96, 117
 - représentation linguistique, 13, 114-120
- La Rochelle, Michel, 45
- Laurier, Wilfrid, 39, 40, 41-42, 45, 75
- Lépine, Geneviève, 82
- LeSueur, William, 37
- Létourneau, Gilles, 203
- Lewis, Gregory B., 81
- Ligue pour la réforme du Service civil du Canada, 70
- Livre blanc sur Fonction publique 2000 (88 recommandations), 188-189, 190
- Loi du service civil*
 - 1868, 34
 - 1882, 32, 34, 35, 42, 46
 - 1908 (modification), 20, 59
 - 1918, 53, 54, 55, 57-58, 62-63, 64, 73, 80, 87, 95, 118
 - 1921(modification), 53, 118, 120
 - 1961, 13, 92, 97, 98, 112, 117, 118, 120
- Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP)
 - 1967, 14, 104, 110, 123, 131, 135, 145, 146, 156, 178, 179-180, 181, 185, 192, 214, 215
 - 2003, 15, 17, 150, 167, 213, 227
 - alinéas 33(1)a) et 33(1)b), 150, 156, 160, 162-163
- Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995)
- Loi sur la modernisation de la fonction publique* (2003), 17, 163, 165, 207, 229-238, 242, 243, 260, 261
 - délégation accrue des pouvoirs de dotation, 232
 - modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, 232
 - nouvelle définition du mérite, 240
 - redistribution des rôles parmi les organismes centraux, 235
 - renforcement de l'indépendance de la CFP, 235
 - retrait de la plupart des fonctions d'appel de la CFP, 237
- Loi sur la réforme de la fonction publique* (1992)
 - listes d'admissibilité, 195, 196

- mises en disponibilité dues à
 l'impartition, 195-196
 mutations, 193-194
 nomination d'employés à un niveau
 déterminé, 192-193
 norme de compétence absolue
 plutôt qu'une norme relative, 191
 procédures d'appel, 194, 195
 programmes d'équité en matière
 d'emploi, 195
 régime plus souple pour les
 employés occasionnels, 194-196
 remise en question du principe du
 mérite, 191
Loi sur les langues officielles, 110
*Loi sur les relations de travail dans la
 fonction publique*, 110, 204, 243
 Lois (voir) :
 Civil Service Reform Act (Loi sur la
 réforme de la fonction publique
 aux États-Unis, 1978)
 Loi du service civil (1868, 1882,
 1908, 1918, 1919, 1961)
 *Loi sur la gestion des finances
 publiques* (1985)
 *Loi sur la modernisation de la
 fonction publique* (2003)
 *Loi sur la réforme de la fonction
 publique* (1992)
 *Loi sur l'emploi dans la fonction
 publique* (1967, 2003)
 Loi sur l'équité en matière d'emploi
 (1995)
 Loi sur les langues officielles (1969)
 *Loi sur les relations de travail dans la
 fonction publique* (1967)
 Pendleton Act (Loi sur la réforme de
 la fonction publique aux États-
 Unis, 1883)
 Lowe, Graham, 81

 Macdonald, Flora, 140
 Macdonald, sir John A., 25, 34-35, 75
 Macdonnell, J. J., 126
 Magrath, C. A., 52

 Manion, John L., 168
 Manion, Jack, 145
 Marshall, John, 52
 Marx, Fritz Morstein, 109
 Mazankowski, Don, 146, 261
 McDougal, J. L., 36
 McInnis, Senator D., 31-32, 33, 34, 35
 McLeod, T. H., 109
 Mérite
 application du, 2, 5, 98, 111, 124,
 131, 148-149, 194
 concept de la personne « la plus
 qualifiée », 8
 définition du, 8, 22
 droit de participer au processus
 politique, 14, 152, 155, 164
 évaluation du, 3, 33, 55, 66, 191,
 192
 principe du, 5-10
 promotion et protection du, 10,
 22, 54, 101, 126, 167, 181, 212,
 220, 233, 258
 représentation des groupes sous-
 représentés, 5, 6, 14, 114-120,
 254, 255
 Mérite, éléments axés sur le
 classification, 64-73
 fonction publique, 13, 66-67
 nominations, 17, 45, 56, 192, 211,
 218, 239-240, 259
 recrutement, 8, 48
 régime de dotation, 3-4, 5, 148-149,
 253, 255, 256
 Mill, J. S., 50
 Millar (voir décision Osborne)
 Miller, Gary J., 140
 Mingus, Matthew, 201, 203
 Minns, Bob, 258
 Minorités visibles, 14, 100, 113, 116
 Moses, Judith, 171
 Mosher, Frederick C., 138
 Mulroney, Brian, 16, 141, 142, 144,
 146, 148, 149, 160, 161, 166, 172-
 174, 175, 176, 181, 184, 186, 195,
 199, 200, 263

- Nachmais, David, 138
- Négociation collective
 Comité chargé de préparer la
 négociation collective dans la
 fonction publique, 97
 droits des employés, 94, 98, 152, 210
 Neutralité (voir Impartialité)
 Neutralité politique (voir Impartialité)
 Newcombe, E. L., 74-75
 Newman, Christina, 109
 Newman, Peter C., 109, 167, 168, 169
 Nielsen, Erik, 145, 175
- Nominations
 à la fonction publique, 1, 9, 12, 70
 à un niveau déterminé, 185, 192,
 193, 195
 responsabilité pour les, 25, 74, 76
 retards dans les, 86-87
- Normes de sélection, 112
- Northcote, sir Stafford, 3, 23, 29
- Nouvelle gestion publique, 16, 137
- O'Connor, Loretta J., 168
- Organismes distincts : une fonction
 publique à deux niveaux, 213
- Origine de la Commission de la
 fonction publique, 20-50
- Owram, Douglas, 51, 52, 83
- Panet, Édouard de B. (Major-General),
 86
- Paquet, Gilles, 140, 247, 268, 269
- Parris, Henry, 50, 52
- Participation à la vie politique, 158,
 164
- Pearson, Lester B., 98, 117
- Pelletier, Paul, 108
- Pendleton Act* (1883), 3-4
- Peters, B. Guy, 19, 171, 262-263, 266
- Pfiffner, James P., 19
- Pierre, Jon, 19, 171, 247, 262, 266
- Pope, Maurice (ed.), 82
- Pope, sir Joseph, 75-76
- Pouvoir de mener des enquêtes, 57
- Premier ministre, 22, 25, 45, 263
- Première Guerre mondiale (voir
 Guerres mondiales)
- Présidents de la CFP
 Maria Barrados, 224, 249
 Charles H. Bland, 69
 John J. Carson, 7, 111, 125, 138, 249
 Edgar Gallant, 125, 152, 153
 Robert Giroux, 161, 170, 172, 190,
 198, 205
 Arnold D.P. Heeney, 84, 92-99, 188
 Ruth Hubbard, 210, 223, 242, 248,
 251, 268
 S.H.S. Hughes, 62, 108
 Huguette Labelle, 177-178
 Michel La Rochelle, 45
 Scott Serson, 223, 233, 234, 244,
 251, 252
 Adam Shortt, 45, 46, 68
- Prestation des services (voir Énoncé
 d'orientation, 1999)
- Prince, Michael J., 167, 201
- Principe du mérite et
 bilinguisme, 14, 198
 Canadiens d'expression française,
 117-118
 emploi des femmes, 14, 57-64, 104,
 114-120, 134
 jeunes hommes, 28
 priorité accordée aux anciens
 combattants, 12, 57-64, 88,
 91, 96
 sexe, 114-120
- Principes
 de la neutralité, 124
 de la parité salariale, 66
 du mérite, 3, 4, 5-10
- Programme Cours et affectations de
 perfectionnement, 236
- Programmes professionnels
 Échanges Canada, 237
 Programme Cours et affectations de
 perfectionnement, 236
 Programme de perfectionnement
 accéléré des cadres supérieurs,
 236-237

- Programme de stagiaires en gestion, 236
- Projet de loi C-26 (voir *Loi sur la réforme de la fonction publique, 1992*)
- Promotions et nominations, 1, 2, 3, 24, 30, 38, 56, 87, 89, 96, 131
- Quail, Ronald A., 230
- Quiring, D. D., 202-203
- Rapport du Bureau du vérificateur général, 227
- Rapport Fryer (voir Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale)
- Rapport Heeneey, 97
- Rapport Northcote-Trevelyan, 3, 23, 29
- Rapport sur l'administration du personnel dans le service public (Commission Heeneey, 1959), 13, 92-99
- Rapport sur les relations de travail dans la fonction publique, 192
- Rasmussen, Ken, 268
- Reagan, Ronald, 173, 175
- Recrutement
Canadiens français, 90, 104
jeunes hommes, 28
organisme de, 85, 88, 89, 90, 136
- Réforme administrative, 16, 23, 32, 110, 161, 177, 181, 183, 184-185, 186, 200, 207, 228
- Réformes du processus de dotation, 172-201, 256
- Réformes de la Commission de la fonction publique, 172-201
- Repositionnement de la Commission de la fonction publique, 206-246
- Représentation des femmes, 14, 57-64, 114-120
- Responsabilité ministérielle, 9, 12, 24, 39, 44, 49, 56, 73, 76, 129, 215
- Responsabilités inscrites dans la loi, 57 (voir aussi Commission de la fonction publique du Canada (CFP))
- Riddle, John, 205
- Ritchie, Ronald S., 109
- Roberts, Alasdair, 52
- Robertson, Gordon, 164-165
- Robillard, Lucienne, 171, 230, 239, 251
- Rohr, John A., 50, 265, 267
- Rosenbloom, David, 138
- Ryan, Alan, 50
- SCT (voir Secrétariat du Conseil du Trésor)
- Saint-Martin, Denis, 201
- Sallee, Mikitin, 266
- Savoie, Donald J., 165, 167, 169, 171, 201, 203, 213, 242, 247, 248, 263, 266
- Schumpeter, Joseph A., 1, 18
- Scott, Graham, 266
- Scott, Reid, 109
- Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), 14, 112, 126, 158, 184, 199, 209, 236, 261 (voir aussi Conseil du Trésor)
- Self, Peter, 108
- Serson, Scott, 223, 233, 234, 244, 251, 252
- Service civil de l'Australie, 4, 180, 257, 258
- Service civil de la Nouvelle-Zélande, 4, 180, 257, 258-259
- Service extérieur, 58
- Service intérieur, 58, 163
- Services de dotation, de recrutement et d'évaluation, 237-238
recouvrement des coûts, 261
- Services de recrutement (voir Services de dotation, de recrutement et d'évaluation)
- Shortt, Adam, 45, 46, 68
- Skelton, Oscar Douglas, 52

- Skocpol, Theda, 81
Skowronek, Stephan, 253, 265
Smith, Peter, 50
Sondik-Aron, Cindy, 51
Sossin, Lorne, 139
State Services Commission de la
Nouvelle-Zélande (Commission des
services de l'État), 259
Surveillance, 9, 10, 17, 44, 54, 77, 80,
99, 102, 126-127, 129, 130, 133,
174, 189, 199, 207, 214, 217, 218-
221, 223, 245, 256
Stevenson, William (juge, Cour
suprême), 153
Stewart, Ginette, 209, 217, 223
Stewart, Gordon T., 50
St. Laurent, Louis, 92
Storing, Herbert J., 52
Subramaniam, V., 138
Suleiman, Ezra, 2, 18, 19, 262, 266
Sutherland, Gillian (ed.), 50
Swettenham, John, 80
Swimmer, Gene, 198
Syndicats, 79, 106, 110, 113, 125,
131, 196, 197, 215, 242-243
Syndicats du secteur public (voir
Syndicats)
Système d'administration des priorités,
176
Szablowski, George, 266
Szlazak, Anita, 125
Tellier, Paul M., 148, 169, 186-187,
188, 203, 250, 261
Thatcher, Margaret, 173
Thomas, Paul G., 18, 247
Thompson, James R., 140
Toupin, Gilles, 168
Tremblay, Pierre, 169
Trevelyan, sir Charles, 3, 23, 29
Tribunal de la dotation de la fonction
publique, 237, 251
Trudeau, Pierre Elliott, 117, 135, 143,
154, 263
Turmel, Nycole, 165, 242, 251
Valeurs
équilibré des, 5-10, 12, 201
fondamentales, 6, 8, 124
de la fonction publique, 54, 211-
212, 214-217
Vérificateur général
Étude sur les RH (2000), 224-229
Weller, Patrick, 139
West, William F., 139
Williams, Chris, 81
Willison, John S., 39, 52
Wilson, Graham, 267
Wilson, V. Seymour, 81
Whitaker, Reg, 52
White, Peter, 143, 144
Zussman, David, 167, 201

18. Luc Juillet et Ken Rasmussen
À la défense d'un idéal contesté – Le principe du mérite et la CFP, 1908–2008
17. Gilles Paquet 2008
Deep Cultural Diversity – A Governance Challenge
16. Paul Schafer 2008
Revolution or Renaissance? Making the Transition from an Economic Age to a Cultural Age
15. Gilles Paquet 2008
Tableau d'avancement – Petite ethnographie interprétative d'un certain Canada français
14. Tom Brzustowski 2008
The Way Ahead – Meeting Canada's Productivity Challenge
13. Jeffrey Roy 2007
Business and Government in Canada
12. Nicholas Brown and Linda Cardinal (eds) 2007
Managing Diversity – Practices of Citizenship
11. Ruth Hubbard and Gilles Paquet 2007
Gomery's Blinders and Canadian Federalism
10. Emmanuel Brunet-Jailly (ed.) 2007
Borderlands – Comparing Border Security in North America and Europe
9. Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon 2006
Reengineering the State – Towards an Impoverishment of Quebec Governance
8. Jeffrey Roy 2006
E-Government in Canada – Transformation for the Digital Age
7. Gilles Paquet 2005
The New Geo-Governance – A Baroque Approach
6. Caroline Andrew, Monica Gattinger, Sharon Jeannotte, Will Straw (eds) 2005
Accounting for Culture – Thinking Through Cultural Citizenship
5. Pierre Boyer, Linda Cardinal and David Headon (eds) 2004
From Subjects to Citizens – A Hundred Years of Citizenship in Australia and Canada
4. Linda Cardinal and David Headon (eds) 2002
Shaping Nations – Constitutionalism and Society in Australia and Canada

3. Linda Cardinal et Caroline Andrew (dir) 2001
La démocratie à l'épreuve de la gouvernance
2. Gilles Paquet 1999
Governance Through Social Learning
1. David McInnes 1999, 2005
Taking It to the Hill – The Complete Guide to Appearing Before Parliamentary Committees

Composé par Brad Horning en Adobe Garamond Pro 9.5 sur 12.5.

Imprimé sur Rolland Opaque Naturelle 60 livres.

IMPRIMÉ ET RELIÉ AU CANADA