

3.02–Renouvellement des ressources humaines

CONTEXTE

Au 31 mars 2003, la fonction publique de l'Ontario (FPO) comptait l'équivalent de 63 595 employés à temps plein fournissant des services publics par l'entremise de 30 ministères et bureaux du gouvernement. Les salaires et avantages payés à ces employés ou en leur nom pour l'exercice 2002-2003 s'élevaient à presque 4,4 milliards de dollars, soit 6,5 % des dépenses gouvernementales totales de 67 milliards de dollars.

Au moment de notre vérification, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG), particulièrement sa Division des ressources humaines (la Division), était responsable de la gestion efficace des ressources humaines (RH) dans la FPO. Un objectif clé de la Division était de promouvoir le renouvellement des RH de la FPO afin de mettre en place des personnes possédant les compétences voulues pour s'acquitter des fonctions actuelles et éventuelles du gouvernement. Après notre vérification, ces responsabilités ont été assumées par le nouveau Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines (le Centre).

Depuis dix ans, le gouvernement s'emploie à réaliser sa vision d'une fonction publique réduite axée sur ses activités de base. Les initiatives découlant de cette vision comprennent les possibilités de retraite anticipée, la réduction des effectifs et le projet de remaniement des services locaux, dans le cadre duquel certaines fonctions gouvernementales ont été transférées aux administrations locales. Une autre stratégie clé est la diversification des modes de prestation des services (DMPS), qui suppose habituellement la prestation en sous-traitance des services anciennement offerts par un bureau ou organisme gouvernemental. Le SCG estime à plus de 75 le nombre d'initiatives de DMPS mises en œuvre à l'échelle du gouvernement.

La restructuration et le transfert de certains services ont eu un effet marqué. Entre 1995 et 2000, le nombre d'équivalents temps plein dans la FPO est passé de 81 250 à 61 800, ce qui représente une baisse de 24 %, et est resté près de ce niveau depuis.

Vers la fin des années 1990, reconnaissant les défis auxquels les employés du gouvernement faisaient face dans leur nouvel environnement de travail ainsi que la

nécessité de veiller à ce qu'ils puissent continuer d'offrir des services publics de qualité au XXI^e siècle, le SCG, en consultation avec les gestionnaires des ministères et les spécialistes des ressources humaines, a élaboré une stratégie des ressources humaines pour la FPO intitulée *Building Tomorrow's Workforce Today: A Human Resources Strategy for the Ontario Public Service* (stratégie des RH de 1999). Cette stratégie visait à confirmer la valeur de la fonction publique, à faire fond sur ses points forts et à développer la capacité des employés – aujourd'hui et dans l'avenir – en énonçant un certain nombre de mesures requises pour renouveler la FPO. En 2001, le SCG s'est basé sur la stratégie des RH de 1999 pour élaborer une initiative de renouvellement intitulée *Renewing and Revitalizing Our Workforce: A Report on an Action Conference for OPS Managers* (initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001).

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le gouvernement avait mis en place des politiques et procédures adéquates pour assurer la mise en œuvre efficace des stratégies et politiques de renouvellement et de revitalisation de la FPO afin d'améliorer la qualité des services au public.

Nous avons précisé les critères à prendre en compte pour atteindre nos objectifs de vérification. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction du SCG, puis par les ministères que nous avons visités. Notre vérification couvrait la période terminée le 31 mars 2004. Elle englobait des discussions avec des employés du SCG et des ministères, ainsi que l'examen et l'analyse des politiques, procédures et autres documents pertinents du SCG et des ministères suivants : Sécurité communautaire et Services correctionnels, Santé et Soins de longue durée, Agriculture et Alimentation. Nous avons également rencontré un certain nombre de représentants des syndicats et des agents de négociation.

Outre nos entrevues et nos travaux sur place, nous avons mené un sondage auprès de quelque 2 300 employés choisis au hasard dans toute la fonction publique de l'Ontario et représentant tous les ministères et groupes professionnels sauf le groupe des cadres supérieurs (GCS) et sollicité leur opinion sur certaines questions liées aux ressources humaines. Nous avons consulté le SCG ainsi que les agents de négociation et représentants syndicaux de la fonction publique dans l'élaboration de notre sondage. Nous étions très satisfaits du taux de réponse à notre sondage (50 %) et nous avons apprécié les commentaires des employés.

Nous avons utilisé certaines techniques de vérification assistée par ordinateur pour analyser les données du Réseau d'information sur les ressources humaines du gouvernement et des systèmes de gestion de la paie des fonctionnaires.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. Nous n'avons pas compté sur les vérificateurs internes du SCG pour réduire la portée de nos procédures, car ils n'avaient pas effectué d'examen récents dans les domaines couverts par notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Bien qu'il ait reconnu les enjeux essentiels à examiner dans sa stratégie des RH de 1999, le gouvernement n'a pas suffisamment mis en œuvre les stratégies de renouvellement et de revitalisation nécessaires pour atteindre ses objectifs. Plusieurs années de réduction des effectifs, combinées aux restrictions de recrutement et aux faibles efforts déployés pour promouvoir la FPO comme employeur de choix, ont produit un effectif considérablement plus âgé que dans d'autres lieux de travail de l'Ontario. Les progrès réalisés n'ont pas été suffisants pour surmonter ce problème démographique ni pour déterminer et obtenir les compétences requises dans le milieu de travail d'aujourd'hui et de demain.

La prestation des services publics essentiels pourrait être en danger, à moins de mettre en œuvre dans les meilleurs délais des stratégies visant à recruter des travailleurs plus jeunes possédant les compétences nécessaires.

L'une des clés du succès sera de s'assurer que la direction des ministères est responsable de l'atteinte des objectifs globaux en matière de RH au même titre que le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines.

Nos principales préoccupations étaient les suivantes :

- Malgré l'intention, énoncée dans la stratégie des RH de 1999, de s'attaquer stratégiquement aux pénuries de compétences et au vieillissement des effectifs dans la FPO, aucune initiative – à part un programme de stages visant à recruter de jeunes diplômés d'université et de collèges – n'a été prise pour pallier les pénuries de compétences spécifiques mentionnées dans la stratégie, et l'âge moyen des employés de la fonction publique a continué d'augmenter à peu près au même rythme qu'avant l'élaboration de la stratégie. Il s'établit aujourd'hui à 43,3 ans, comparativement à 42,8 en 1999-2000. En outre, le nombre de jeunes recrutés n'est pas suffisant; il y a moins de candidats acceptés dans le programme de stages et moins de placements pour ceux qui terminent le programme.
- Le gouvernement n'est pas suffisamment préparé pour la retraite imminente de beaucoup de ses employés. Par exemple, alors que 41 % des membres du groupe

des cadres supérieurs (GCS) pourront prendre leur retraite au cours des dix prochaines années, seulement 7 des 21 ministères ont prévu un processus de planification de la relève pour leurs postes essentiels de direction. Nous avons constaté que 249 retraités, soit 18 % du nombre total d'employés de la FPO ayant pris leur retraite en 2002-2003, avaient été réengagés en 2002-2003.

- Bien que la vaste majorité des fonctionnaires interrogés estiment apporter une importante contribution aux résidents de l'Ontario et trouvent leur travail intéressant et stimulant, 32 % d'entre eux en étaient insatisfaits. Une source majeure d'insatisfaction était l'absence de possibilités de perfectionnement professionnel. Nous avons découvert que seulement 1 employé sur 67 avait été promu l'an dernier, ce qui pourrait dénoter un environnement de travail offrant peu de possibilités d'avancement.
- Au cours de la dernière décennie, la FPO a acquis une tendance à placer les nouveaux employés à des postes non classifiés (contractuels ou temporaires) plutôt que classifiés (permanents) – tendance qui va à l'encontre de l'objectif de la stratégie des RH de 1999, à savoir mettre en place et retenir une nouvelle génération d'administrateurs publics. Le personnel non classifié constitue aujourd'hui 17,7 % de l'effectif de la FPO, comparativement à 9,1 % en 1995-1996. Sur les 11 142 employés recrutés en 2002-2003, 9 951 ou 89 % ont été engagés à titre de personnel non classifié. Comme notre sondage le confirme, le personnel non classifié est plus difficile à retenir : 55 % des répondants occupant des postes non classifiés avaient l'intention de quitter le gouvernement, contre seulement 32 % de ceux occupant des postes classifiés.
- Le processus de planification et de rapport stratégique des RH a été miné par l'absence de responsabilisation ministérielle à l'égard des objectifs globaux, le manque de repères pour l'évaluation des progrès en matière de renouvellement et de revitalisation et de mesures du rendement connexes, et l'absence de rapports consolidés sur les progrès réalisés par le gouvernement vers l'atteinte de ses objectifs liés aux RH.
- Malgré l'engagement du gouvernement à faire de la FPO une organisation axée sur l'apprentissage, il y avait peu de garanties que les employés recevaient la formation et le perfectionnement dont ils avaient besoin. L'information disponible à l'échelle de la FPO et dans les ministères est insuffisante pour déterminer le niveau et la rentabilité de la formation offerte aux employés.
- Bien que l'environnement de travail dans la FPO semble promouvoir le mieux-être en général – la plupart des employés interrogés se disaient capables de concilier leurs responsabilités professionnelles avec leurs besoins personnels et familiaux – le nombre d'heures supplémentaires payées a plus que doublé depuis 1999-2000. Il faudrait aussi mentionner les 12 jours d'absence annuels par employé, et le fait que le Programme d'encouragement à l'assiduité (PEA) du gouvernement, qui cible les employés souvent absents, pourrait être amélioré.

Réponse globale du Centre

La nomination, en avril 2004, d'un sous-ministre et d'un secrétaire associé du Conseil des ministres responsables de la stratégie des ressources humaines et de sa mise en œuvre illustre l'importance accordée par le gouvernement au travail et aux employés de la FPO. La fonction Ressources humaines de la FPO est en voie de transformation afin de permettre à l'organisation de mettre l'accent sur la politique stratégique et la capacité opérationnelle.

Le Centre considère le rapport du Bureau du vérificateur provincial comme particulièrement opportun et utile. Nous reconnaissons et apprécions l'attention prêtée par le vérificateur aux ressources humaines dans la FPO, la définition des enjeux structurels et de responsabilisation, ainsi que l'ampleur des recommandations. En fait, nous avons déjà lancé des initiatives qui donneront suite à certaines des recommandations, et d'autres initiatives sont en voie d'élaboration.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

STRATÉGIES DE RENOUVELLEMENT ET DE REVITALISATION

La planification de l'effectif liée aux objectifs opérationnels est un des outils utilisés par les organisations pour déterminer leurs futurs besoins en RH et élaborer des stratégies pour y répondre. Les efforts des cadres supérieurs de la fonction publique pour établir l'orientation et les objectifs généraux sont nécessaires pour cerner les compétences essentielles requises et veiller à ce que celles-ci soient maintenues dans l'organisation sur une base continue.

Le principal document de planification de l'effectif pour la FPO est sa stratégie des RH de 1999, qui listait les cinq plus grands défis en matière de RH pour le gouvernement :

- une pénurie de personnel qualifié;
- l'accroissement des exigences imposées à l'effectif;
- les réalités démographiques;
- le manque de souplesse organisationnelle;
- la nécessité de faire de la FPO un employeur de choix.

Pour jeter les bases du renouvellement et de la revitalisation de la FPO, on a déterminé qu'il fallait comprendre le travail et le personnel, investir dans l'apprentissage et le perfectionnement, et mettre à jour les politiques concernant les ressources humaines.

La stratégie des RH de 1999 a donné lieu à un certain nombre de développements positifs. Par exemple, le SCG a élaboré de nouvelles politiques en matière de dotation, de gestion du rendement, de formation et de perfectionnement. En 2001, le SCG s'est inspiré de la stratégie des RH de 1999 pour mettre au point l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001. Cette initiative définissait cinq résultats généraux au chapitre du renouvellement et de la revitalisation et établissait des mesures de rendement correspondantes, présentées sur le tableau suivant.

Initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 du SCG Résultats et mesures

Résultat désiré	Mesure de rendement
fierté d'offrir un service public de qualité	pourcentage d'employés qui quittent volontairement pour cause d'insatisfaction
leadership dynamique	pourcentage de postes de direction essentiels auxquels se rattachent des plans de relève à jour
organisation axée sur l'apprentissage	pourcentage d'employés dont les objectifs d'apprentissage et de perfectionnement ont été atteints
environnement de travail motivant et souple	pourcentage de jours d'absence dus à des maladies, des blessures, etc.
main-d'œuvre compétente et innovatrice	pourcentage de clients satisfaits des services offerts par la FPO

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

Les ministères étaient censés intégrer ces mesures à leurs processus de planification et de rapport des RH.

EFFECTIF DE LA FPO

Les deux prochaines décennies verront une modification radicale des caractéristiques démographiques de la population active canadienne. En effet, la retraite imminente des baby-boomers – nés entre 1947 et 1966 – crée un urgent besoin d'attirer et de retenir une nouvelle génération de gestionnaires et d'employés, particulièrement dans la fonction publique.

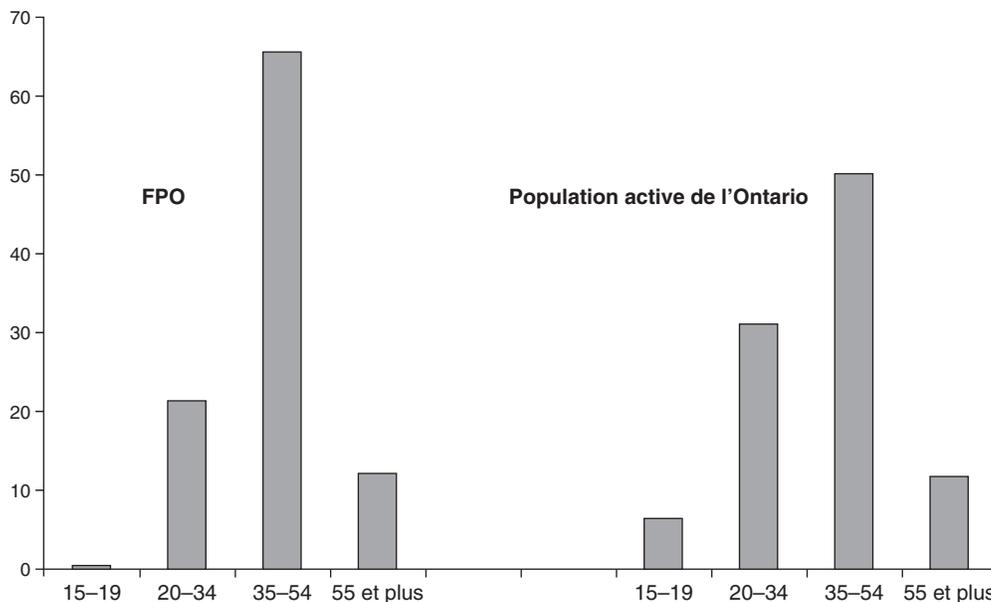
L'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) mène un sondage biennal auprès des sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et de certains directeurs municipaux pour cerner les principaux enjeux auxquels font face les gestionnaires de la fonction publique. Or, la préoccupation numéro un des répondants à son sondage de 2002 était le renouvellement des ressources humaines. Les cadres supérieurs de la

fonction publique s'inquiétaient notamment du vieillissement de leurs effectifs et de son impact sur la future prestation de services publics de qualité. À cet égard, les répondants au sondage de l'IAPC reconnaissent l'importance des mesures suivantes : élaborer de vigoureuses stratégies de recrutement dans la fonction publique, faire valoir les organismes du secteur public comme de bons milieux de travail, régler les problèmes de moral et de recyclage, et transférer les connaissances essentielles des employés plus âgés à la nouvelle génération de fonctionnaires.

Le problème du vieillissement de la population active canadienne est particulièrement marqué dans la FPO. Par exemple, selon les dernières données de Statistique Canada, 15 % de la population active canadienne dans son ensemble sera admissible à la retraite entre 2010 et 2020. Or, d'après notre analyse de la base de données sur les employés du gouvernement de l'Ontario, ce pourcentage s'élèverait à plus de 35 % dans la FPO. Si nous ajoutons les employés qui pourront prendre leur retraite avant 2010, qui représentent 14 % de l'effectif, nous estimons qu'à peu près la moitié des employés de la FPO seront admissibles à la retraite d'ici 2018. Dans le groupe des cadres supérieurs (GCS), les départs en retraite surviendront encore plus tôt : nous estimons que 41 % des membres du GCS pourront prendre leur retraite d'ici dix ans.

Le graphique qui suit illustre le déséquilibre en termes de distribution par groupe d'âges entre l'effectif de la FPO et la population active de l'Ontario dans son ensemble. Comme on peut le voir, l'écart entre le pourcentage de travailleurs dans le groupe des 20 à 34 ans et celui des travailleurs âgés de 35 à 54 ans est beaucoup plus grand dans la FPO que dans l'ensemble de la population active de l'Ontario.

Distribution de la population active par groupe d'âges (%)



Nota : Les données sur la population active de l'Ontario datent de 2001 (données les plus récentes), tandis que les données sur la FPO remontent à 2002-2003.

Source des données : Statistique Canada et Secrétariat du Conseil de gestion

Au moment de notre vérification, le SCG était tout à fait conscient de la nécessité de faire face au problème du vieillissement de l'effectif de la FPO : la stratégie des RH de 1999 présentait les réalités démographiques comme un des cinq grands défis du gouvernement. Elle faisait remarquer, par exemple, que les baby-boomers constituaient 30 % de la population canadienne mais plus de 70 % de l'effectif de la FPO, tandis que les moins de 30 ans étaient fortement sous-représentés. Selon la stratégie, les réalités démographiques soulignent l'urgente nécessité de chercher des moyens d'assurer le maintien des connaissances et de recruter des jeunes.

Bien que le profil démographique de la FPO soulève des préoccupations depuis au moins 1999, rien n'indique que des progrès aient été réalisés à cet égard. Le gouvernement n'a pas établi d'objectifs démographiques, et il n'existe aucune ligne directrice qui pourrait, par exemple, éclairer les pratiques de recrutement des ministères. Aucun des cinq résultats stratégiques ou mesures de rendement correspondantes définis dans le cadre de l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 ne se rapporte directement au profil démographique de la FPO. Comme l'indique le tableau qui suit, la FPO continue de vieillir à peu près au même rythme que durant la période quinquennale ayant précédé l'élaboration de la stratégie des RH de 1999.

**Âge moyen du personnel de la FPO, exercices choisis,
1995-1996–2002-2003**

	1995-1996	1999-2000	2002-2003
personnel classifié (permanent)	42,8	43,9	44,4
personnel non classifié (temporaire)	38,1	37,7	38,8
FPO	42,2	42,8	43,3

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

Pénuries de compétences

Bien que la stratégie des RH de 1999 ait classé les lacunes et pénuries de compétences parmi les cinq grands défis en matière de RH, l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 n'accordait pas suffisamment d'attention à ce problème. Des pénuries de compétences ont été notées dans des secteurs tels que les relations de travail, l'élaboration des politiques, l'analyse financière/des activités, la vérification et l'analyse des risques, la gestion des contrats de services, la gestion de projets, la technologie de l'information et le soutien des systèmes, ainsi que les communications. Or, aucun des résultats de renouvellement et revitalisation ni aucune des mesures de rendement correspondantes ne se rapportaient directement à ces pénuries, et aucun rapport subséquent n'indiquait si ou comment on s'attaquait au problème, si les pénuries restaient importantes, ou si de nouvelles lacunes avaient été découvertes.

Planification de la relève

Étant donné que plus de 40 % des membres du groupe des cadres supérieurs de la FPO seront admissibles à la retraite d'ici dix ans, le gouvernement fera face à de considérables lacunes sur le plan des connaissances et de la gestion dans de multiples programmes, à moins que des stratégies ne soient élaborées pour gérer cette vague de retraites. De toute évidence, la planification de la relève est un élément très important de la gestion et du renouvellement des ressources humaines du gouvernement. Ce dernier doit recruter des gestionnaires et trouver des candidats potentiels parmi ses propres cadres intermédiaires, et leur offrir la formation et le perfectionnement dont ils ont besoin pour diriger la FPO de demain.

Bien que le SCG exige des ministères qu'ils préparent des plans de relève pour combler tous les postes de direction essentiels, seulement 7 des 21 ministères indiquaient dans leurs rapports au SCG qu'ils avaient élaboré de tels plans. Nous avons remarqué que deux d'entre eux s'étaient contentés de déclarer tous les postes du GCS comme étant essentiels et d'attirer l'attention sur une « réserve » de cadres intermédiaires comme source de remplacement. Les 14 autres ministères ont signalé qu'ils en étaient à une étape antérieure du processus ou qu'ils ne l'avaient pas encore entamé.

Bien que l'accent ait été mis sur la planification de la relève pour le groupe des cadres supérieurs, il est à noter que de nombreux postes essentiels à la prestation efficace des services gouvernementaux ne font pas partie du groupe des cadres supérieurs ou ne comportent pas de volet leadership. Bien que la planification de la relève soit tout aussi importante pour ces postes, aucun effort n'a été déployé à cet égard.

RÉEMBAUCHAGE D'EMPLOYÉS RETRAITÉS

En 2002-2003, la FPO a réembauché 249 retraités, soit environ 18 % des 1 414 employés qui avaient pris leur retraite au cours de cet exercice. La nécessité de réembaucher un nombre si élevé d'employés retraités dénote une planification inadéquate de la relève ainsi que de graves pénuries de compétences.

Recrutement

Un des facteurs qui contribuent au vieillissement de l'effectif est que la FPO n'engage pas suffisamment de jeunes. La stratégie des RH diffusée par le gouvernement en 1999 semble n'avoir eu aucun impact sur les pratiques des ministères, qui recrutent pour combler leurs besoins en dotation au fur et à mesure qu'ils se présentent.

En 2003, l'âge moyen des nouvelles recrues dans le groupe des cadres supérieurs (GCS) était de 48,6 ans, soit le même que pour les membres actuels du GCS. L'âge moyen des nouveaux membres du personnel classifié était lui aussi assez élevé : 37 ans. À l'heure actuelle, seulement 12 % de l'effectif de la FPO a moins de 30 ans, alors que, d'après les dernières données de Statistique Canada (2001), ce pourcentage est d'environ 29 % pour la population active de l'Ontario dans son ensemble.

Bien que l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 fournisse un cadre pour les futures pratiques de recrutement, les efforts de réduction des effectifs du gouvernement, les gels de recrutement et les contrôles imposés sur le nombre de postes ont entravé les efforts des ministères pour mettre ce cadre en application. En outre, aucun principe clair, aucun objectif ni aucune mesure n'ont été établis en matière de recrutement. Aucun des ministères visités n'avait fait d'analyse pour déterminer ses besoins à court ou à long terme ni établi de plans pour y répondre. On continue plutôt de recruter sur une base réactive ou ponctuelle.

ATTRACTION DES CANDIDATS

Pour recruter des jeunes dans la FPO, il faut prendre des mesures afin d'attirer des candidats qualifiés. Lorsqu'il a présenté des moyens d'améliorer la capacité de la fonction publique à recruter des gens de talent, le Conference Board of Canada a souligné la nécessité de rehausser l'image de la fonction publique en faisant valoir qu'il s'agit d'un choix de carrière positif et d'un milieu de travail prisé. Il a aussi souligné la nécessité pour le gouvernement de s'engager plus activement dans les programmes d'emplois pour étudiants et de recrutement sur les campus.

Nous avons constaté que le gouvernement fédéral avait récemment lancé un projet pilote de recrutement électronique et qu'il était en train d'introduire un système d'information national pour permettre à ses gestionnaires d'accéder à une base de données pangouvernementale sur les candidats éventuels à ses postes. Le système en question – conçu pour gagner du temps et accroître les chances de trouver des candidats possédant les compétences les plus appropriées pour les emplois disponibles – contiendra pendant un certain temps les curriculum vitæ de tous les candidats.

Nous avons également remarqué que le gouvernement fédéral avait récemment investi dans son image de marque comme employeur éventuel, en lançant des initiatives de marketing pour certaines possibilités d'emploi, de carrière et de formation. Bien que le gouvernement de l'Ontario, reconnaissant la nécessité d'investir davantage dans son image de marque, ait élaboré une stratégie promotionnelle au début de 2002, il n'a pas fait grand-chose jusqu'ici, à part une brochure faisant la promotion de la FPO comme choix de carrière, principalement en raison des contraintes financières en vigueur.

PROGRAMME DE STAGES DE L'ONTARIO

La seule initiative visant spécifiquement le recrutement de jeunes dans la FPO est le Programme de stages de l'Ontario, dans le cadre duquel entre 100 et 150 récents diplômés d'université ou de collège sont recrutés chaque année depuis 1999 pour travailler comme gestionnaire débutant à un poste contractuel de deux ans. Ce programme présentait les problèmes suivants :

- Étant donné sa faible envergure (les 100 à 150 postes en question représentent moins de 0,25 % de l'effectif de la FPO), même si tous les stagiaires réussissaient

à obtenir des postes classifiés, le programme aurait un effet minime sur le profil démographique global de la FPO.

- Comme le montre le tableau suivant, le pourcentage de stagiaires nommés à des postes après la période de stage (taux de maintien en poste) est tombé en dessous de 70 %.

**Taux de maintien en poste du Programme de stages de l'Ontario,
1999-2001**

	1999	2000	2001
stagiaires inscrits au programme	103	104	103
stagiaires nommés à des postes dans la FPO	79	69	71
taux de maintien en poste	77 %	66 %	69 %

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

- La majorité des stagiaires ayant obtenu des emplois jusqu'ici ont été nommés à des postes non classifiés temporaires. Nous croyons comprendre que cet état de choses est principalement attribuable au peu de postes permanents actuellement disponibles dans la FPO.
- En février 2004, 73 des 148 stagiaires recrutés dans le cadre du programme de 2002 n'avaient pas encore réussi à obtenir un poste dans la fonction publique, et leurs contrats étaient sur le point d'expirer. Le programme de 2002 avait déjà perdu un certain nombre de stagiaires, qui avaient accepté des offres d'emploi de l'extérieur. En conséquence, le taux réel de maintien en poste pour l'année sera sans doute considérablement inférieur à 50 %.
- En raison des pressions financières, le programme de 2004 a été réduit à seulement 75 stagiaires.

Recommandation

Pour que la fonction publique de l'Ontario (FPO) puisse continuer d'offrir des services publics de qualité à long terme :

- **le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :**
 - évaluer les besoins en dotation à long terme du gouvernement et élaborer un plan d'action afin de répondre à ces besoins (cela nécessiterait l'analyse des compétences requises pour gérer les activités actuelles et futures de la FPO ainsi que l'établissement d'objectifs démographiques pour la FPO);
 - s'efforcer davantage de promouvoir la FPO comme employeur de choix pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail et envisager l'élaboration d'un programme de recrutement électronique;

- travailler avec les ministères à élargir le Programme de stages de l'Ontario ou concevoir d'autres programmes visant à recruter des jeunes;
- les ministères doivent élaborer des plans de relève détaillés indiquant tous les postes essentiels, le moment où ils devront être dotés, comment ils peuvent être et seront comblés, ainsi que la formation et le perfectionnement requis pour préparer une nouvelle génération d'employés à occuper ces postes.

Réponse du Centre

L'environnement de la fonction publique de l'Ontario (FPO), voire de toutes les fonctions publiques, est de plus en plus complexe. Il est donc prioritaire d'en assurer le renouvellement et la revitalisation afin de préparer un avenir dynamique. Le renouvellement consiste à faire en sorte que les employés possèdent les compétences requises pour suivre l'évolution du rôle du gouvernement. La revitalisation consiste à faire des plans pour s'assurer qu'il y aura toujours une future génération d'employés qualifiés.

Le Centre a lancé un certain nombre d'initiatives pour faire face aux pénuries de compétences et aux défis démographiques de la FPO. Trois stratégies clés, exposées ci-après, ont été conçues pour donner suite à certains éléments de cette recommandation.

La FPO est en train d'élaborer une stratégie intégrée de gestion des talents, destinée à remplacer l'actuel programme de gestion de la relève pour les cadres supérieurs et dont la mise en œuvre est prévue pour l'exercice 2005-2006. La gestion des talents est le processus continu d'identification, d'évaluation et de développement systématiques des talents afin de mettre en place et de développer une capacité de leadership pour tous les postes clés.

Un des fondements de la transformation organisationnelle à long terme est l'élaboration d'une stratégie globale de recrutement. Cette stratégie améliorera et rationalisera les pratiques de recrutement, renforcera notre avantage concurrentiel et veillera à ce que la FPO demeure un employeur potentiel intéressant. Les compétences requises pour produire des résultats sont évaluées au niveau des ministères et des programmes, tandis que les outils et soutiens connexes sont mis au point à l'échelle de la fonction publique. Nous avons également l'intention de lancer un programme de recrutement électronique à l'appui de la stratégie.

En 2004-2005, dans le cadre de la modernisation de nos pratiques de recrutement, la FPO élaborera et commencera à mettre en œuvre une stratégie d'emploi des jeunes professionnels en s'appuyant sur le succès du Programme de stages de l'Ontario. Cette stratégie englobera un ensemble d'initiatives visant à coordonner des activités de planification des ressources humaines et à appuyer les programmes qui facilitent l'attraction, le recrutement, le perfectionnement et le maintien en poste des jeunes (et des jeunes professionnels).

Maintien en poste du personnel

Il ne suffit pas de recruter de bons employés. Une tâche tout aussi difficile est d'inciter le personnel en place à rester en leur offrant du travail intéressant, une rémunération et des avantages concurrentiels, ainsi que des possibilités de perfectionnement professionnel.

SONDAGE AUPRÈS DES EMPLOYÉS DE LA FPO

Le sondage que nous avons réalisé auprès des employés de la FPO portait sur des questions telles que la nature de leurs fonctions, leur environnement de travail, leur classification, les possibilités de formation et perfectionnement, ainsi que leur niveau général de satisfaction au travail. Cependant, comme les négociations se poursuivent, les agents de négociation et les représentants des syndicats ainsi que la direction du SCG nous ont demandé d'exclure les questions de rémunération de notre sondage. La plupart des répondants ont répondu à toutes nos questions, et beaucoup d'entre eux ont formulé des observations supplémentaires.

Les résultats du sondage confirment que la plupart des employés de la FPO prennent leur profession à cœur, aiment leur travail et sont enthousiastes à l'idée de faire une différence dans la vie des citoyens de l'Ontario. Nous avons toutefois relevé plusieurs sources d'insatisfaction. Le tableau suivant donne un aperçu des résultats.

Résultats choisis de notre sondage auprès des employés de la FPO

Points forts	Facteurs d'insatisfaction
<ul style="list-style-type: none"> • 95 % avaient l'impression de bien comprendre leur rôle • 92 % avaient l'impression d'apporter une importante contribution aux résidents de l'Ontario • 88 % trouvaient leur emploi intéressant et stimulant 	<ul style="list-style-type: none"> • 52 % étaient insatisfaits de leurs perspectives d'avancement • 49 % ne croyaient pas que les récompenses étaient basées sur le mérite • 39 % jugeaient leur classification inéquitable • 37 % étaient d'avis que leur ministère n'appuyait pas le perfectionnement professionnel

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

Facteurs de satisfaction au travail

Un axiome commun dans le domaine des ressources humaines est que les employés les plus heureux ont tendance à être les plus performants. Certaines études font un lien entre la satisfaction des employés et celle des clients, car les employés satisfaits sont plus dévoués et offrent un meilleur service. Ainsi, un objectif clé de la gestion des ressources humaines est d'assurer la satisfaction des employés à l'égard de leur employeur, de leurs conditions de travail et de leurs fonctions.

Lorsque nous avons demandé aux employés d'évaluer leur niveau général de satisfaction au travail, 32 % d'entre eux se sont dits insatisfaits. Cette minorité substantielle devrait être une source de préoccupation pour la direction. Les principaux facteurs d'insatisfaction étaient le manque de possibilités d'avancement, les contraintes organisationnelles empêchant les employés de servir adéquatement la clientèle, ainsi que les mauvaises relations avec les collègues ou avec le gestionnaire.

La satisfaction est un concept nébuleux influencé par de nombreux facteurs. Il s'ensuit que, pour améliorer la satisfaction professionnelle des employés, la direction doit connaître les principaux facteurs qui y contribuent. Nous avons donc établi une corrélation entre le degré de satisfaction déclaré par chaque employé et ses réponses aux autres questions du sondage afin de cerner les *facteurs* de satisfaction les plus significatifs sur le plan statistique.

Notre analyse nous a permis d'identifier dix facteurs de satisfaction statistiquement significatifs. Cinq d'entre eux présentant des niveaux de corrélation très élevés, nous les avons classés comme ayant une importance *élevée*. Quatre des cinq autres facteurs ont été classés comme ayant une importance *moyenne*, tandis que le dernier, quoique statistiquement significatif, a été classé comme ayant une importance *faible*. Le tableau qui suit résume les résultats de notre analyse.

Facteurs de satisfaction au travail d'après les résultats du sondage auprès des employés

Facteur de satisfaction	Importance
Le poste permet à l'employé d'exploiter ses compétences à bon escient	Élevée
Le travail est intéressant et stimulant	Élevée
Le travail est personnellement satisfaisant	Élevée
Le niveau de stress lié au travail est gérable	Élevée
Le poste permet à l'employé de développer et d'améliorer ses compétences professionnelles	Élevée
La charge de travail est raisonnable	Moyenne
Les modalités de travail sont souples	Moyenne
Le ministère dispose d'un personnel suffisant	Moyenne
Il y a des possibilités d'avancement professionnel	Moyenne
L'employé peut concilier ses responsabilités professionnelles avec ses besoins personnels et familiaux	Faible

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

D'autres gouvernements, comme la Colombie-Britannique et le Manitoba, ont réalisé des sondages sur la satisfaction au travail et obtenu des résultats semblables. Bien que certains des facteurs précités puissent sembler évidents, il est à noter que beaucoup d'autres points couverts par notre sondage ne présentaient pas de corrélation

statistiquement significative avec le degré de satisfaction professionnelle, notamment : les conditions matérielles de travail; la fourniture de technologies et d'équipements adéquats pour bien faire le travail; une bonne compréhension des fonctions à accomplir, des objectifs et de la vision du ministère; la possibilité d'influencer les décisions et les actions se répercutant sur son travail; et des directives suffisantes de la direction.

STABILITÉ D'EMPLOI

Au cours des dix dernières années, la FPO a acquis une tendance à placer les nouveaux employés à des postes non classifiés (contractuels ou temporaires) plutôt que classifiés (permanents). Les contrats pour des postes non classifiés sont souvent renouvelés à plusieurs reprises, ce qui maintient les employés dans une relation instable pendant un certain nombre d'années, en supposant qu'ils n'acceptent pas un autre poste offrant des perspectives plus favorables. Comme on peut le voir sur le tableau suivant, le pourcentage d'employés non classifiés ou contractuels dans la FPO a presque doublé depuis 1995-1996.

**Composition de l'effectif de la FPO, exercices choisis,
1995-1996–2002-2003**

	1995-1996	1999-2000	2002-2003
personnel classifié	68 672	52 335	51 209
personnel non classifié	6 983	8 482	11 250
équivalents temps plein dans la FPO*	76 732	61 800	63 595
pourcentage de personnel non classifié dans la FPO	9,1 %	13,7 %	17,7 %

* Les équivalents temps plein comprennent le personnel classifié et non classifié ainsi que d'autres employés tels que ceux de certaines sociétés de la Couronne.

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

Les pratiques de recrutement actuelles continuent de refléter cette tendance. Seulement 1 191 ou 11 % des 11 142 nouveaux employés engagés dans la FPO en 2002-2003 occupaient des postes classifiés. Au cours de la même période, 2 865 employés classifiés ont quitté la FPO.

Cette tendance semble découler des décisions de dotation prises par les ministères, qui doivent gérer leurs opérations en tenant compte des contraintes budgétaires et des efforts de réduction des effectifs, plutôt que d'un virage délibéré dans la stratégie du gouvernement en matière de RH.

Le recours à des employés non classifiés a sans doute l'avantage d'offrir à la direction une plus grande souplesse en ce qui concerne l'adaptation des niveaux de dotation aux besoins opérationnels ou le licenciement d'employés peu productifs. Cette façon

de répondre aux besoins en dotation a toutefois des répercussions à long terme. Par exemple, les gestionnaires pourraient être plus réticents à investir dans la formation, et particulièrement dans le perfectionnement à long terme, nécessaire pour s'assurer que leurs employés offrent un service optimal. Le gouvernement a d'ailleurs beaucoup plus de mal à retenir le personnel non classifié. Dans leurs réponses à notre sondage, 55 % des employés non classifiés ont indiqué qu'ils avaient l'intention de quitter leur poste à un moment donné, contre seulement 32 % du personnel classifié. La satisfaction à l'égard du poste même n'était pas un facteur, car les niveaux de satisfaction déclarés par les employés non classifiés étaient plus élevés que ceux déclarés par le personnel classifié.

Il est difficile de concilier la tendance du gouvernement à recourir à du personnel non classifié avec ses objectifs en matière de RH. Citant une étude fédérale selon laquelle la fonction publique n'est pas un choix de carrière privilégié par la plupart des récents diplômés, la stratégie des RH de 1999 faisait remarquer : « Il sera difficile d'attirer les personnes possédant les compétences dont nous avons besoin et de garder dans nos rangs une nouvelle génération d'administrateurs publics tant que la FPO ne sera pas devenue un employeur prisé. » Le fait de n'offrir que des emplois temporaires à la vaste majorité des nouvelles recrues de la FPO ne semble pas compatible avec cette vision.

PERFECTIONNEMENT ET AVANCEMENT PROFESSIONNELS

Pour attirer et retenir des employés, il faut leur offrir des possibilités de perfectionnement et d'avancement professionnels. Or, moins de la moitié des employés sondés de la FPO considéraient leurs chances d'avancement comme suffisantes. Près de 40 % étaient d'avis que leur ministère n'appuyait pas le perfectionnement ou l'avancement professionnels ou qu'ils n'avaient pas la possibilité d'acquérir et d'améliorer les compétences requises pour avancer dans leur carrière. En fait, plus du tiers des répondants prévoyaient de quitter la fonction publique, et ce, pour deux grandes raisons, soit améliorer leurs perspectives de carrière ou améliorer leur rémunération. Notre analyse indiquait qu'en 2002-2003, il y avait eu moins de 1 000 promotions dans la FPO, ce qui équivaut à peu près à une promotion pour 67 employés et indique que la plupart des employés de la FPO connaissent une progression professionnelle très lente.

Comme il y a peu de promotions, il est d'autant plus important d'offrir d'autres possibilités d'épanouissement professionnel aux employés. Celles-ci peuvent comprendre des mutations latérales, des affectations temporaires, des projets spéciaux et des détachements dans d'autres organisations. Les résultats de notre sondage confirmaient l'opportunité d'offrir ces possibilités pour accroître la satisfaction des employés, particulièrement ceux qui travaillent dans la fonction publique depuis un certain temps. En effet, les taux d'insatisfaction des employés ayant cinq ans ou plus d'ancienneté étaient relativement élevés en ce qui concerne la charge de travail et le

stress lié au travail. Toutefois, ce n'était pas le cas des répondants occupant leur poste depuis moins de trois ans, même s'ils faisaient partie de la fonction publique depuis bien plus longtemps. Ces employés étaient également plus optimistes face à leurs futures perspectives professionnelles. Par exemple, 60 % des répondants occupant leur poste depuis moins de trois ans estimaient avoir des possibilités d'avancement raisonnables, contre seulement 43 % de ceux ayant moins de trois ans d'ancienneté à leur poste. Après dix ans, le taux baissait à 37 %.

RELATIONS AVEC LES SYNDICATS ET LES AGENTS DE NÉGOCIATION

Un autre facteur influençant la satisfaction des employés et le maintien en poste du personnel est la nature des relations continues avec les représentants des employés. La direction et les représentants des employés reconnaissent que leurs relations sont plutôt tendues. Dans le cadre de notre vérification, nous avons rencontré un certain nombre de représentants des syndicats et des agents de négociation afin de déterminer les principales préoccupations de leurs membres. Ces préoccupations sont les suivantes :

- le recours accru à des consultants, des employés non classifiés ou des services d'aide temporaire pour faire un travail qui, à leur avis, devrait être effectué par des employés permanents occupant des postes classifiés;
- le système de classification des emplois du gouvernement qui, à leur avis, est archaïque et nécessite un remaniement en profondeur pour refléter la nature changeante du travail du gouvernement;
- les processus actuels de règlement des différends, qu'ils trouvent lourds et qui ont entraîné l'accumulation de plusieurs milliers de cas en souffrance (les mécanismes de règlement à l'amiable, tels que les comités d'examen au niveau des ministères habilités à régler les différends à des étapes antérieures, pourraient, à leur avis, résoudre bon nombre de ces problèmes pour beaucoup moins cher et avec un effet moins nuisible sur le moral des employés);
- l'approche conflictuelle plutôt que la collaboration que le gouvernement leur donne l'impression d'adopter dans ses relations avec les représentants des employés;
- la décentralisation des responsabilités en matière de RH, qui complique le règlement des problèmes, car il faut souvent traiter séparément avec chaque ministère.

RECONNAISSANCE

Il a été démontré que la reconnaissance motive le personnel, aide à remonter le moral des employés et à accroître leur productivité, favorise le maintien en poste et réduit même l'absentéisme. Malheureusement, près de la moitié des répondants à notre sondage n'avaient pas l'impression d'obtenir une reconnaissance appropriée pour la

qualité de leurs services. En outre, 44 % d'entre eux considéraient l'actuel système d'évaluation du rendement comme inéquitable. Enfin, 34 % indiquaient que leur rendement n'avait pas été évalué au cours de l'année écoulée, bien que la politique du SCG prévoie des évaluations annuelles.

ENTREVUES DE FIN D'EMPLOI

Les entrevues de fin d'emploi peuvent renseigner les organisations sur les améliorations à apporter à leurs pratiques pour retenir le personnel de talent. Dans sa stratégie des RH de 1999 et son initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001, le SCG a reconnu la nécessité pour les ministères de ménager des entrevues de fin d'emploi. En fait, la mesure de rendement adoptée pour un des cinq résultats globaux ciblés par l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 – soit la « fierté d'offrir un service public de qualité » – ne peut être dégagée qu'au moyen d'entrevues de fin d'emploi. Or, aucun des ministères visités n'avait mis en place un processus d'entrevue de fin d'emploi; en fait, les entrevues de ce genre sont rares.

Recommandation

Pour accroître la satisfaction des employés et améliorer les taux de maintien en poste dans la fonction publique de l'Ontario, le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :

- évaluer les initiatives existantes ou en voie d'élaboration en fonction des facteurs clés de satisfaction des employés;
- déterminer, d'après les besoins opérationnels à long terme, quels types de postes il serait préférable de doter par nomination permanente plutôt que par nomination contractuelle temporaire, et s'employer avec les ministères à atteindre ces objectifs;
- élargir les programmes appuyant les affectations temporaires, les mutations latérales et les détachements afin d'améliorer les perspectives de perfectionnement professionnel;
- en collaboration avec les représentants des employés, prioriser les principales sources d'insatisfaction au travail et s'y attaquer;
- élargir les programmes, formels et informels, d'évaluation et de reconnaissance des employés;
- établir un processus formel d'entrevue de fin d'emploi et utiliser les résultats de ces entrevues pour trouver des moyens d'accroître la satisfaction des employés et d'améliorer les taux de maintien en poste.

Réponse du Centre

Nous continuerons de renforcer les initiatives qui accroissent la satisfaction générale du personnel et améliorent les taux de maintien en poste des employés les plus performants. Par exemple, dans l'élaboration

de ses politiques et initiatives générales en matière de RH, le Centre prendra en compte non seulement les résultats du sondage mené par le Bureau du vérificateur provincial mais aussi les études réalisées par d'autres organismes de recherche.

Nous établirons, et communiquerons aux ministères, les critères basés sur les principes à utiliser pour évaluer les postes qu'il est préférable de doter par nomination contractuelle temporaire plutôt que par nomination permanente.

La mobilité interne est un facteur clé pour assurer un bon jumelage personne-emploi et offrir des possibilités de perfectionnement professionnel. Les nombreuses possibilités d'affectation temporaires et permanentes que la FPO offre à ses employés constituent un de ses plus grands attraits. Nous cherchons des moyens d'élargir horizontalement certains des programmes existants (mutation latérale, etc.) afin de faciliter les déplacements interministériels.

Nous convenons qu'il est important de connaître et de prioriser les principales sources de satisfaction et d'insatisfaction. Aux niveaux global, ministériel et local, les représentants de l'employeur rencontrent régulièrement les agents de négociation pour régler les problèmes des employés qu'ils représentent. Les principaux employeurs des secteurs public et privé reconnaissent les sondages auprès des employés comme un des meilleurs moyens de cerner ces facteurs. Nous examinerons la possibilité de réaliser des sondages périodiques dans la FPO.

Nous acceptons d'élargir les programmes informels de reconnaissance et d'évaluation (gestion du rendement) des employés. La FPO compte un certain nombre de programmes formels de reconnaissance aux niveaux global et ministériel. Nos études nous ont permis de repérer une lacune sur le plan de la reconnaissance quotidienne informelle, et le Fonds pour la reconnaissance, approuvé par le Conseil des ministres en juin 2004, a été conçu pour combler cette lacune. Ce fonds vise à soutenir et à reconnaître les réalisations exceptionnelles dans la FPO et à favoriser la création d'une culture qui souligne périodiquement les contributions de ses employés.

Le cadre pour le programme de gestion du rendement de la FPO est établi par la politique de gestion du rendement. Nous avons l'intention, au cours de l'année qui vient, de mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à renforcer et à appuyer la politique en question.

Nous convenons que les entrevues de fin d'emploi sont une importante source d'information. Bien que certains ministères et gestionnaires prévoient déjà des entrevues ou sondages de fin d'emploi, nous rappellerons à tous les ministères que les renseignements recueillis lors de ces entrevues permettent de trouver des moyens d'améliorer la satisfaction des employés et d'accroître les taux de maintien en poste.

PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES ET COMMUNICATION DE L'INFORMATION

La stratégie des RH de 1999 du SCG et son initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001 constituaient les étapes initiales d'un effort pangouvernemental visant à renouveler la FPO, qui amènerait les ministères à participer aux processus stratégiques de gestion des RH, depuis la planification jusqu'à la communication des résultats. En juin 2002, d'importants progrès avaient été réalisés dans la planification des RH, tous les ministères ayant élaboré et soumis des plans pour la période allant d'avril 2002 à mars 2004. Ces plans contenaient les détails de certaines initiatives innovatrices devant permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs en matière de RH. Ces initiatives comprennent des programmes de reconnaissance, des conférences sur le leadership, des possibilités d'affectation par rotation et des sondages auprès des employés afin de cerner les enjeux. La plupart des initiatives concernent un seul ministère, mais plusieurs initiatives interministérielles sont également prévues, ce qui indique que les ministères reconnaissent la disponibilité et la valeur d'autres ressources de l'extérieur. Bien que, dans leurs plans de 2001-2002, seulement 9 % des ministères aient spécifié des groupes interministériels, professionnels ou de concertation comme partenaires potentiels des initiatives de gestion des RH, ce pourcentage était de 35 % dans les plans de 2002-2004.

La stratégie des RH de 1999 s'est traduite par des initiatives positives de renouvellement des RH, mais nous avons remarqué certaines lacunes dans les processus de planification stratégique du gouvernement.

Obligation de rendre compte des résultats

Pour qu'une stratégie globale de gestion des RH réussisse, les dirigeants de la fonction publique doivent en établir l'orientation générale, les délais et les objectifs, en communiquer l'importance et fournir les ressources requises. Notre examen des processus en place pour assurer la mise en œuvre de la stratégie des RH de 1999 au niveau ministériel indiquait l'insuffisance de l'engagement et de l'obligation de rendre compte des résultats. Tandis que le SCG s'employait avec les directions des RH des ministères à influencer leurs activités de planification et de rapport, il n'avait aucun pouvoir direct sur leurs opérations. De même, étant donné leurs pouvoirs et capacités limités, les directions des RH ont délégué une grande partie de leurs responsabilités touchant les relations entre la direction et les employés, le maintien en poste, la gestion de la relève, la formation et le perfectionnement aux directions opérationnelles ou aux gestionnaires, lesquels ont peu de raisons de connaître ou de chercher à atteindre les objectifs de la FPO dans son ensemble. Il faudra probablement un plus grand engagement de la part des cadres supérieurs de la FPO pour accélérer la réalisation de ces objectifs.

Suivi et compte rendu des initiatives de gestion des RH

En ce qui concerne les cinq résultats en matière de renouvellement et de revitalisation et les mesures de rendement correspondantes présentés dans l'initiative de renouvellement et de revitalisation de 2001, nous avons remarqué que, même s'ils étaient tous censés présenter des rapports sur les cinq résultats, seulement 10 des 21 ministères (48 %) avaient abordé les cinq résultats dans leurs plans des RH pour la période allant de 2002 à 2004 et que seulement sept d'entre eux (33 %) avaient fait état des cinq mesures communes du rendement par la suite. Certaines des mesures utilisées par les ministères ne se rapportaient pas aux résultats qu'elles étaient censées évaluer. En fait, plusieurs ministères ont indiqué qu'ils ne disposaient pas des systèmes de mesure requis ou qu'ils étaient incapables de recueillir les données nécessaires pour rendre compte des cinq résultats globaux en matière de renouvellement et de revitalisation.

Étant donné la difficulté d'obtenir des données complètes sur ses mesures du rendement, le SCG n'a pas encore réussi à établir des repères pour chacune d'elles. Au moment de notre vérification, les mesures étaient à l'étude en vue de leur modification possible ou de leur remplacement par de nouveaux indicateurs. Jusqu'à ce que les ministères conçoivent et acceptent des mesures communes, que des repères soient établis et que des systèmes soient mis en place pour recueillir les données pertinentes, il sera difficile pour les ministères et pour le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines de déterminer s'ils font suffisamment de progrès vers l'atteinte des résultats escomptés en matière de renouvellement et de revitalisation.

Les rapports présentés par les ministères au SCG avant notre vérification contenaient peu de détails sur les résultats obtenus vis-à-vis des objectifs globaux. Par exemple, les rapports de mai 2003 révélaient que seulement 30 des 84 engagements (36 %) des ministères avaient été pleinement honorés. (Ces engagements, détaillés dans les plans 2002-2004 des ministères, incluaient des activités telles que les sondages auprès des clients ou des employés, les ateliers, le renforcement des programmes de reconnaissance et l'accroissement du nombre de participants aux activités de promotion du mieux-être.) Les autres engagements avaient été honorés en partie (52 %) ou n'avaient pas été respectés (12 %).

Outre les préoccupations relatives aux rapports sur le rendement des ministères, nous avons remarqué qu'il manquait des rapports sur l'atteinte des objectifs et les progrès réalisés vis-à-vis de la stratégie. Par exemple:

- Aucun rapport n'indiquait les progrès réalisés à ce jour dans le règlement des problèmes signalés dans la stratégie des RH de 1999. À notre avis, le Rapport annuel de la Commission de la fonction publique serait le véhicule idéal à cette

fin. Bien que la *Loi sur la fonction publique* prévoie la publication d'un rapport annuel, le plus récent couvre la période 1999-2000. Seules des ébauches non approuvées existent pour les exercices subséquents.

- Bien que les ministères aient rendu compte au SCG, en mai 2003, des progrès réalisés dans la mise en œuvre de leurs plans des RH, le rapport sommaire du SCG sur ces progrès n'était pas encore finalisé au moment de notre vérification.

Recommandation

Pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de renouvellement des ressources humaines pour la fonction publique de l'Ontario (FPO), le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :

- **obtenir l'engagement des cadres supérieurs des ministères à atteindre les objectifs stratégiques globaux en matière de RH et mettre en place des mécanismes de responsabilisation suffisants pour que cet engagement soit intégré aux processus de planification opérationnelle et d'examen du rendement des ministères;**
- **établir des repères et des objectifs pour les mesures de rendement et s'assurer, en collaboration avec les ministères, que les données d'évaluation sont disponibles et recueillies et que les résultats sont communiqués à intervalles périodiques, tant au niveau des ministères qu'à l'échelle du gouvernement.**

Réponse du Centre

Le Centre convient que des mécanismes et structures renforcés de responsabilisation aideront à faire avancer la stratégie des RH. Plusieurs initiatives ont été prises ou sont en voie d'élaboration à cette fin.

La création d'une organisation centrale responsable de tous les aspects de la gestion des RH – le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines – répondra en partie à cette recommandation grâce aux structures de responsabilisation connexes. Par exemple, avec l'appui du secrétaire du Conseil des ministres, de nouveaux mécanismes de responsabilisation ont été intégrés aux contrats de rendement 2004-2005 des sous-ministres et des chefs de service.

Nous sommes également en train d'élaborer des rapports paramétriques sur les ressources humaines à l'échelle de la FPO ainsi que des mesures connexes qui aideront les chefs de service à mieux comprendre l'état des ressources humaines par rapport à leurs opérations. Ces mesures permettront de suivre les progrès organisationnels, d'autant plus que ces progrès sont comparés à des mesures externes. Nous sommes en train de concevoir une carte de pointage à cette fin.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

La formation et le perfectionnement permettent aux employés d'améliorer ou d'actualiser les connaissances et compétences dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles actuelles et prévues. La formation peut être offerte à l'interne ou à l'externe, au moyen de cours, de séminaires ou de programmes d'agrément professionnel; elle peut aussi être informelle et assurée en cours d'emploi.

De nombreuses initiatives stratégiques reconnaissent l'importance de la formation et de l'apprentissage comme pierre angulaire d'une fonction publique de qualité. Outre la stratégie des RH de 1999, les cadres d'action publiés par le gouvernement en 1998 (*La FPO de demain : un fournisseur de services de qualité*) et en 1999 (*La FPO de demain : une organisation axée sur l'apprentissage*) mettaient l'accent sur le remaniement de la FPO comme organisation axée sur l'apprentissage. Malgré ces engagements, nous avons découvert que la formation et le perfectionnement ne sont pas gérés de façon à renforcer la plus grande richesse du gouvernement : ses employés.

Plans d'apprentissage et de perfectionnement

Selon le cadre d'action intitulé *La FPO de demain : une organisation axée sur l'apprentissage*, publié par le gouvernement en 1999, les ministères devraient préparer des plans d'apprentissage annuels liés à leurs plans d'activités et de gestion des ressources humaines. Nous avons toutefois découvert qu'aucun des ministères visités n'accordait à cette recommandation toute l'attention nécessaire. Les plans d'apprentissage n'étaient pas liés aux besoins opérationnels des ministères ni alignés sur les objectifs communs. Ils étaient plutôt élaborés au niveau de chaque employé ou direction. Les services des RH ne tenaient pas de registres centralisés de ces plans et ne compilaient pas de plans ministériels permettant de cerner et de prioriser les besoins globaux en formation ou de tenir compte de la formation déjà offerte au personnel. La formation était généralement approuvée au cas par cas sans documentation à l'appui faisant le lien avec les besoins cernés ou les priorités opérationnelles des ministères. Bien que les ministères aient élaboré un certain nombre de stratégies de formation et de perfectionnement en 2002, à la fin de notre vérification, ils n'avaient pas encore établi de plans pour la mise en œuvre de ces stratégies ou ils n'avaient pas terminé le travail de planification.

La politique du Conseil de gestion du gouvernement exige l'élaboration d'un plan de perfectionnement annuel pour chaque employé. Conformément à cette politique, le plan en question doit préciser les engagements en matière de rendement, les mesures liées à ces engagements, ainsi que les activités d'apprentissage et de perfectionnement à offrir durant l'exercice. Il doit également être aligné sur les besoins opérationnels actuels et futurs du ministère. Nous avons découvert qu'aucun des ministères visités ne disposait d'un système lui permettant de s'assurer qu'un plan de perfectionnement avait été établi pour chaque employé. Nous avons interrogé 79 employés choisis au

hasard dans les ministères visités et constaté que seulement 6 % d'entre eux avaient des plans de perfectionnement répondant à toutes les exigences de la politique, que 26 % n'avaient aucun plan de perfectionnement, et que 68 % avaient des plans ne spécifiant pas l'information requise, comme la formation à offrir, les engagements en matière de rendement et les mesures de rendement.

En outre, 29 % des employés sondés étaient d'avis qu'ils ne recevaient pas une formation suffisante pour bien faire leur travail.

Suivi de la formation

Il est difficile de déterminer le degré idéal de formation à offrir aux employés d'une organisation. En ce qui concerne la nécessité d'investir dans la formation et le perfectionnement du personnel, la stratégie des RH de 1999 faisait remarquer que les organismes du secteur public consacraient l'équivalent de 1,4 % de leurs budgets salariaux à la formation et au perfectionnement de leurs employés, mais que, d'après certaines sources, ce pourcentage pouvait atteindre 6 % dans les organisations les plus performantes.

Les coûts de formation engagés à l'échelle du gouvernement constituent un point de départ pour déterminer dans quelle mesure la FPO offre des possibilités de formation adéquates. Cependant, comme la stratégie des RH de 1999 le soulignait, il était alors difficile de calculer de manière fiable les sommes investies par la FPO dans la formation et le perfectionnement de ses employés. Malheureusement, la situation n'avait pas changé au moment de notre vérification cinq ans plus tard, car il n'y avait pas de sommaire ministériel du montant ou du coût des activités de formation et de perfectionnement. En l'absence de données à l'appui, le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines ne pourra ni établir des repères, ni déterminer si les niveaux de formation sont adéquats et s'ils augmentent ou diminuent avec le temps.

En 1999, le gouvernement a mis au point un nouveau système de gestion de l'information appelé Réseau d'information sur les ressources humaines (RIRH) afin de tenir les dossiers de tous les employés de la FPO. Outre les données de base, le RIRH contient des renseignements sur la formation offerte à chaque employé, de manière à permettre l'établissement de rapports et d'analyses au niveau des ministères. Nous avons toutefois constaté que les ministères n'utilisaient pas le RIRH pour consigner la formation dispensée.

En examinant les budgets et dépenses de formation des ministères visités, nous avons remarqué que certains ministères demandaient à leurs divisions de préparer des budgets de formation et que certaines de ces divisions essayaient de suivre les dépenses réellement engagées à ce titre, mais qu'aucun ministère n'avait cherché à établir un budget global de formation ou à mettre en place un système de suivi pour mesurer et évaluer la rentabilité de la formation offerte.

Comme nous avons été incapables de vérifier auprès du SCG ou des ministères le montant exact investi dans la formation et le perfectionnement, nous avons eu recours au système comptable central du gouvernement. Les données obtenues révèlent que les dépenses de formation par employé pourraient être très inférieures à la moyenne pour le secteur public (1,4 %) indiquée dans la stratégie des RH de 1999. Bien que les dépenses de formation par employé soient passées de 191 \$ en 1995-1996 à 307 \$ en 2002-2003, cette dernière somme ne représente que 0,5 % des coûts salariaux de la FPO. Par comparaison, un rapport du Conference Board of Canada estimait les dépenses de formation au Canada à 838 \$ par employé en 2002 (soit environ 1,6 % des coûts salariaux) et indiquait que les investissements des organismes canadiens dans la formation étaient inférieurs à ceux d'autres pays, et ce, depuis un certain temps.

Programmes de formation pangouvernementaux

Le Groupe des solutions d'apprentissage (GSA), anciennement Formation générique, a été créé par le SCG en 1999 pour offrir des possibilités de formation rentables aux employés de la FPO. Ces possibilités verraient le jour grâce à la mise au point de nouveaux programmes et ressources d'apprentissage et au partage, à l'échelle du gouvernement, de programmes de qualité déjà élaborés par chaque ministère.

Nous avons constaté que le processus de planification suivi par le GSA pour préparer ses cours de formation n'était pas exhaustif. En effet, rien n'indiquait que les priorités ou besoins opérationnels du FPO étaient des critères clés dans la détermination du programme des cours. Le GSA a préparé ses cours en se basant sur un examen des plans d'apprentissage soumis par les ministères et élaborés sans la contribution des employés touchés. À cet égard, nous avons noté des taux d'annulation très élevés pour les séances de formation offertes – 54 % en 2001-2002 et 29 % en 2002-2003 – souvent en raison du peu d'inscriptions. Cela pourrait se répercuter sur le succès du GSA dans l'avenir, parce que les employés dont la formation est annulée pourraient très bien chercher d'autres sources de formation.

Nous avons constaté que le GSA demandait aux participants d'évaluer la formation seulement pour les deux tiers des cours offerts et que rien n'indiquait que la direction avait analysé les évaluations existantes afin de déterminer si les cours répondaient aux priorités des participants et aux besoins opérationnels de leurs ministères.

Un des objectifs du GSA est d'exploiter ses ressources et d'éviter le double emploi avec les ministères. Cependant, la plupart des grands ministères offraient leurs propres programmes de formation et peu d'employés de ces ministères assistaient aux cours du GSA. Lorsque les cours offerts au niveau du ministère couvraient les mêmes sujets que ceux du GSA, les raisons citées pour maintenir ces cours au niveau du ministère comprenaient le coût des cours du GSA, la nécessité d'une plus grande souplesse dans l'établissement du calendrier des cours et le choix des locaux, ainsi que la capacité d'adapter les cours aux exigences opérationnelles spécifiques du ministère.

À l'échelle du gouvernement, le nombre moyen d'heures consacrées aux cours du GSA était de 2,75 par employé de la FPO en 2003, ce qui indique que la plus grande partie de la formation est assurée indépendamment du groupe. Bien que le GSA ait pour mandat de recouvrer ses coûts, le peu d'inscriptions et le taux élevé d'annulations sont les principales raisons pour lesquelles le groupe accuse un déficit d'environ 1 million de dollars par an depuis ses débuts.

Recommandation

Pour réaliser la vision du gouvernement en tant qu'organisation axée sur l'apprentissage, favoriser le perfectionnement continu de ses ressources humaines, et évaluer et améliorer la rentabilité des investissements dans la formation :

le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines doit :

- **s'assurer que les politiques de la direction en matière de formation et de perfectionnement sont mises en œuvre dans toute la fonction publique;**
- **veiller à ce que les programmes de formation pangouvernementaux préparent des cours à prix concurrentiel qui répondent aux besoins de formation des employés et du ministère;**
- **envisager de demander aux ministères de consigner toute la formation offerte dans le Réseau d'information sur les ressources humaines;**

les ministères doivent :

- **préparer des plans de formation annuels qui répondent aux priorités du ministère ainsi qu'aux besoins en formation et perfectionnement des employés;**
- **suivre le coût, la nature et le succès de la formation dispensée et communiquer l'information pertinente.**

Réponse du Centre

Une stratégie d'apprentissage en voie d'élaboration établira un cadre pour la gouvernance, la conception, le développement et la prestation de toutes les activités d'apprentissage et de perfectionnement. La stratégie d'apprentissage est liée à la politique en matière d'apprentissage et de perfectionnement, qui s'alignera sur la stratégie et l'appuiera.

La formation est en voie d'harmonisation dans toute la FPO et pour tous les employés. L'apprentissage à l'échelle de la FPO relèvera principalement de la direction du leadership et du perfectionnement qui assumera la responsabilité finale pour la détermination des priorités d'apprentissage, l'alignement du contenu sur les priorités de la FPO, la qualité de la conception des programmes d'études et la qualité des résultats. Cela

aidera à réduire le double emploi tout en accroissant la valeur de l'investissement de la FPO dans l'apprentissage.

Nous reconnaissons l'importance d'assurer le suivi de l'apprentissage et de la formation. Nous avons entrepris un examen qui aboutira à une recommandation sur la meilleure façon d'assurer un suivi et une gestion rentables des initiatives de formation.

Après la mise en œuvre des initiatives précitées durant l'exercice en cours et dans l'avenir, les ministères seront mieux placés pour faire face aux enjeux liés à la planification et à l'efficacité de la formation.

MIEUX-ÊTRE DE L'ORGANISATION

Les programmes de mieux-être aident les organisations à faire face aux problèmes de santé des employés, à réduire le nombre de jours de congé de maladie évitables et à accroître la productivité des employés. Ils jouent aussi un rôle dans le maintien en poste. D'après les résultats de notre sondage, l'environnement de travail dans la FPO semble promouvoir le mieux-être en général. Par exemple, plus de 80 % des répondants à notre sondage se sentaient capables de concilier leurs besoins personnels et familiaux avec leurs responsabilités professionnelles. La plupart d'entre eux considéraient leurs conditions matérielles de travail ainsi que les outils et ressources à leur disposition comme suffisants et appropriés.

Un programme de mieux-être actuellement offert à tous les employés de la fonction publique est le Programme d'aide aux employés et à leur famille (PAE). Ce programme, dont la prestation est assurée sur une base confidentielle par une entreprise de l'extérieur, vise à aider les employés à faire face à une vaste gamme de problèmes personnels et professionnels. Nous avons sondé les employés de la FPO et découvert que 84 % de ceux qui avaient eu recours au PAE l'avaient trouvé utile.

D'autres programmes visant à promouvoir le mieux-être des employés sont l'horaire variable et la semaine de travail comprimée. Cependant, nous avons été incapables d'en déterminer l'étendue, car les ministères visités n'avaient pas de processus en place pour déterminer le nombre d'employés participant à ces programmes.

Absentéisme

L'absentéisme peut avoir un impact important sur le rendement et la productivité et signaler les problèmes relatifs à l'engagement des employés. Nous reconnaissons qu'il existe différentes façons de mesurer l'absentéisme (spécialement lorsqu'on tient compte des complexités de la base de données gouvernementale sur les ressources humaines). Notre analyse révèle toutefois que le nombre moyen de jours de congé de maladie pris chaque année dans la FPO est resté relativement stable depuis dix ans et s'est établi à environ huit jours par employé. Bien qu'il soit difficile de comparer les

statistiques applicables à la FPO aux données repères, l'information disponible donne à penser qu'elles sont comparables à celles établies pour d'autres administrations du secteur public. En fait, notre analyse révèle que le taux d'absentéisme de la FPO est resté constant, alors que les taux enregistrés dans d'autres administrations sont à la hausse.

D'autres éléments importants des taux d'absentéisme sont les jours d'absence dus à des accidents de travail et les absences couvertes par des programmes de protection du revenu à long terme. Dans le cas des absences à long terme en particulier, les données disponibles semblent indiquer que les niveaux de la FPO sont généralement plus élevés que ceux d'autres administrations. Lorsque toutes ces sources sont prises en considération, nous estimons la moyenne dans la FPO à près de 12 jours d'absence annuels par employé.

Aucun des ministères visités n'avait de système central pour surveiller le personnel affichant des taux d'absentéisme élevés. La responsabilité de gestion de l'absentéisme était déléguée aux directions. Il n'y avait toutefois aucune procédure ministérielle en place pour guider les cadres des directions.

La FPO a conçu un Programme d'encouragement à l'assiduité (PEA) pour aider les gestionnaires à amener les employés souvent absents à améliorer leur assiduité et à retourner à un horaire de travail normal. Dans le cadre de notre analyse, nous avons échantillonné 61 employés des ministères visités, dont la majorité avait accumulé plus de 100 jours d'absence en 2003, et assuré un suivi pour déterminer si les exigences du PEA avaient été respectées. Nous avons conclu qu'on avait satisfait à toutes les exigences dans seulement 10 des 61 cas (16 %), qu'on les avait respectées en partie dans 34 cas (56 %) et que, dans les 17 autres cas (28 %), l'employé n'avait même pas été inscrit au PEA.

Nous avons remarqué que de nombreux participants avaient déjà été inscrits au programme dans le passé et que le processus ne permettait pas de s'assurer que ces personnes recevaient une attention et des conseils particuliers.

Recommandation

Pour promouvoir le mieux-être de l'organisation et éviter de nuire à la productivité, le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines et les ministères doivent s'efforcer de mieux gérer l'absentéisme en améliorant les systèmes visant à identifier les employés au taux d'absentéisme élevé et à travailler avec eux et en s'assurant que les exigences du Programme d'encouragement à l'assiduité sont respectées.

Réponse du Centre

Depuis la création, en 1997, du Programme d'encouragement à l'assiduité, nous mettons l'accent sur la gestion des maladies à court terme, et nos calculs indiquent une réduction des absences à court terme. Nous convenons toutefois que les systèmes de gestion de l'absentéisme peuvent être améliorés et nous prenons des mesures à cette fin.

Nous sommes en train d'établir un cadre pluriannuel global qui assurera une nouvelle orientation et aidera à améliorer la santé et le mieux-être de l'organisation. Le cadre intégrera les politiques et programmes existants et établira des priorités pour l'élaboration de nouveaux programmes et politiques visant à combler les lacunes.

En outre, nous avons amélioré, ou prévoyons d'améliorer, notre gestion de l'absentéisme :

- ***en aidant les gestionnaires à mieux comprendre et assumer leurs responsabilités vis-à-vis du Programme d'encouragement à l'assiduité et d'autres aspects de la gestion de l'assiduité et du soutien aux personnes handicapées;***
- ***en améliorant l'identification et le suivi des employés dont le taux d'absentéisme est élevé;***
- ***en révisant les politiques afin de permettre aux employés handicapés de maximiser leur productivité et de faciliter le retour au travail rapide et sécuritaire des employés absents pour cause de maladie ou de blessure;***
- ***en élaborant des stratégies afin d'assurer une gestion plus systématique des problèmes d'invalidité, particulièrement les accidents de travail et les maladies professionnelles.***

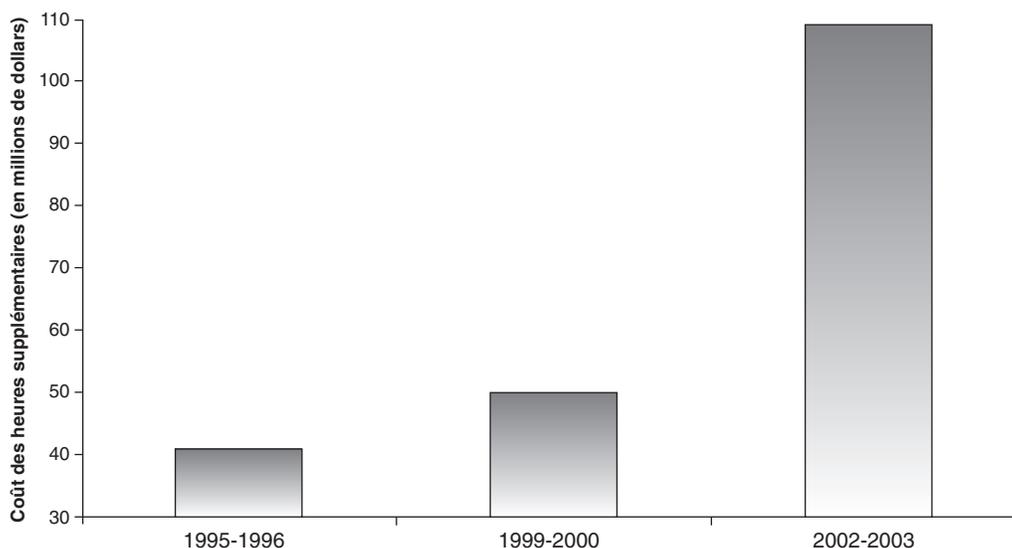
AUTRE QUESTION

Heures supplémentaires

Les heures de travail prolongées peuvent réduire la productivité et la qualité des services fournis. En effet, 42 % des répondants à notre sondage étaient d'avis que la surcharge de travail était le facteur ayant le plus d'impact sur la qualité de leur travail, 53 % estimaient que leur ministère manquait de personnel et 36 % indiquaient qu'ils ne pouvaient pas accomplir toutes les tâches assignées durant les heures régulières de bureau.

Comme il est mentionné plus haut, le gouvernement réduit ses effectifs depuis 1995. Notre analyse des heures supplémentaires accumulées depuis révèle une augmentation marquée des heures supplémentaires rémunérées dans la FPO, même après exclusion des heures supplémentaires liées aux grèves, comme le montre le graphique suivant.

Heures supplémentaires payées dans la FPO, exercices choisis, 1995-1996–2002-2003



Nota : Pour 2002-2003, 2,8 millions d'heures supplémentaires liées à des grèves, dont le coût total s'élevait à 92,5 millions de dollars, ont été déduites du total.

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

En 1995-1996, le personnel avait accumulé 1,9 million d'heures supplémentaires rémunérées; en 2002-2003, ce chiffre était de 4,6 millions (à l'exclusion des heures supplémentaires liées aux grèves). Le graphique qui précède ne rend pas compte des heures supplémentaires non rémunérées, qui, d'après les observations non scientifiques, semblent atteindre un total considérable.

Recommandation

Pour éviter de nuire à la qualité des services, les ministères doivent surveiller les heures supplémentaires accumulées par leurs employés, établir des limites acceptables et prendre des mesures correctives appropriées lorsque ces limites sont excédées.

Réponse du Centre

Nous sommes préoccupés par le nombre d'heures supplémentaires et reconnaissons la nécessité de tenir compte du bien-être des employés ainsi que des priorités opérationnelles et financières. Dans une grande mesure, c'est à chaque gestionnaire qu'il appartient d'examiner les enjeux liés à la charge de travail, y compris les heures supplémentaires rémunérées et non rémunérées et la dotation.