



Les États canadiens comparés

Canadian Governments Compared

Comparaison interprovinciale et
analyse de l'administration publique au Canada

Interprovincial comparative analysis
and the study of public administration in Canada

La gestion des ressources humaines au sein des fonctions publiques canadiennes

Par : Mathieu Carrier, Benoît Rigaud et André Bazinet
L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2013

Introduction

Dans toutes les organisations, une gestion efficace et efficiente des ressources humaines est une condition nécessaire à l'atteinte de résultats. Les organisations du secteur public n'échappent pas à cette logique. Elles doivent ainsi compter sur une main-d'œuvre compétente, dont les capacités et les habiletés permettront d'atteindre les objectifs organisationnels. Dans ce contexte, les pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) constituent le mécanisme par lequel les organisations peuvent assurer le développement et la mobilisation de leurs employés, et ainsi contribuer à l'efficacité et à l'efficience du secteur public en général (OCDE, 2011). Afin d'évaluer la portée de cette relation, la présente étude englobe quatre grandes dimensions de la GRH : le régime juridique, l'organisation de la fonction GRH, les pratiques relatives à la gestion de l'effectif et les relations de travail.

Trois objectifs précis guident cette étude sur la GRH au sein des secteurs publics canadiens. Le premier est de contribuer à une meilleure connaissance des pratiques en matière de GRH au sein des gouvernements canadiens et à un approfondissement des analyses dans le domaine. Le second vise à renforcer la collaboration et les échanges entre les gouvernements canadiens (le fédéral, les provinces et les territoires). Finalement, le troisième objectif poursuivi est de faire état des différences et des similitudes entre les gouvernements canadiens en matière de gouvernance publique.

Sur le plan méthodologique, l'étude a été réalisée en 2011-2012 à l'aide d'un questionnaire comptant 64 questions, lequel a été acheminé aux délégués des gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux et territoriaux) qui participent annuellement à la Conférence des commissaires des fonctions publiques. Les réponses transmises ont ensuite été révisées et classées dans une base de données accessible sur le site Internet bilingue *Les États canadiens comparés*¹. Ce rapport fait état des principaux résultats obtenus à la suite de l'administration du questionnaire.

Dans le cadre de la présente enquête sur la GRH au sein des secteurs publics au Canada, huit provinces et deux territoires ont répondu à l'ensemble des questions qui leur ont été posées, ce qui correspond à un taux de réponse légèrement supérieur à 70 % (10/14). Le tableau suivant présente un portrait détaillé de la participation des gouvernements canadiens.

Tableau 1 : Participation des gouvernements canadiens

Niveau de participation	Gouvernement
Réponses à toutes les questions	T.-N.-L., N.-É., N.-B., Qc, Ont., Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt
Réponses à une partie du questionnaire	Féd. (Q. 1 à Q. 18), Î.-P.-É. (Q. 1 à Q. 28)
Aucune réponse	C.-B., Yn

Les questions posées sont en grande partie issues d'un questionnaire utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) auprès de ses pays membres. En effet, en 2010 l'OCDE a conduit une enquête sur la GRH au sein des gouvernements centraux des États membres de son organisation. Sur les 34 pays membres que compte l'OCDE, dont le Canada, 33 y

¹ Page d'accueil : www.etatscanadiens-canadiangovernments.enap.ca/fr/index.aspx

ont participé². Certains des résultats de cette enquête sont disponibles dans la publication *Government at a Glance 2011* (OCDE, 2011). Cette façon de procéder a pour principal avantage de pouvoir comparer de certains résultats de la présente étude avec ceux des pays de l'OCDE.

▪ Régime juridique

De manière générale, l'encadrement législatif relatif à la GRH traite des aspects suivants (les chiffres entre parenthèses représentent la fréquence avec laquelle chaque élément a été mentionné par les répondants par rapport au nombre total de réponses reçues) :

- Définition de la notion de fonctionnaire (11/12);
- Définition de la notion d'employé contractuel (8/12);
- Rôle de l'organisation centrale GRH (7/12);
- Recrutement et sélection (9/12);
- Engagement et nomination (12/12);
- Promotion (9/12);
- Rémunération (11/12);
- Mise en disponibilité/replacement du personnel (10/12);
- Droits et obligations des fonctionnaires (9/12);
- Participation des fonctionnaires à des activités politiques (11/12);
- Mesures disciplinaires (8/12);
- Relations avec les syndicats/régime syndical (9/12).

Il est intéressant de noter que les éléments liés à la performance individuelle et collective sont rarement inclus dans l'encadrement législatif. Il en est de même pour les aspects relatifs à l'éthique des fonctionnaires, la retraite (l'âge et le régime de retraite), la mobilité et la formation.

En ce qui concerne le statut juridique des employés, et en particulier le régime d'emploi qui existe dans les secteurs publics canadiens, la situation des gouvernements est partagée entre ceux qui ont un régime d'emploi spécifique et ceux dont le régime est mixte.

Tableau 2 : Régimes d'emploi dans les fonctions publiques canadiennes

Régime d'emploi	Gouvernement
Régime d'emploi spécifique	T.-N.-L., Î.-P.-É., N.-É., Sask., Nt
Régime de carrière	Aucun
Régime mixte	N.-B., Qc, Ont., Man., Alb., T. N.-O.

Par ailleurs, tous les gouvernements canadiens peuvent accorder un contrat à durée déterminée à certains de leurs employés. La durée maximale des contrats à durée déterminée varie passablement d'un endroit à l'autre. Terre-Neuve-et-Labrador affiche la durée maximale la plus courte avec un an, alors que la plus longue a été relevée au Nouveau-Brunswick où les employés peuvent obtenir un contrat dont la durée peut atteindre trois ans. Fait intéressant, sept gouvernements ont mentionné qu'aucune durée maximale n'était prévue par l'encadrement législatif quant aux contrats à durée

² Le Luxembourg étant la seule exception.

déterminée (Île-du-Prince-Édouard, Québec, Manitoba, Alberta, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et gouvernement fédéral). Cette absence de limite est également observable au chapitre du nombre de renouvellements possibles pour un poste donné. Au Nouveau-Brunswick, le contrat d'un employé ne peut ainsi être renouvelé au terme de la durée maximale de trois années. D'autres types de situations constituent aussi une forme de limite au renouvellement d'un contrat à durée déterminée. Par exemple, pour le gouvernement fédéral, la limite trouve son origine dans l'application de la règle selon laquelle une personne à l'emploi du même ministère (ou agence) pour une période cumulative de trois ans, sans qu'il y ait eu d'interruption de service pour plus de 60 jours, doit se voir accorder un contrat à durée indéterminée pour occuper un emploi de même niveau.

Plusieurs éléments distinguent les employés réguliers de ceux dont le contrat est à durée déterminée. De manière générale, ces derniers ne sont pas concernés par certains processus liés à la gestion de la performance. Dans certains cas, par exemple au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, les employés engagés en vertu d'un contrat à durée déterminée ne sont pas soumis à une période probatoire.

Dans le même ordre d'idées, ces employés n'ont pas les mêmes possibilités en matière de salaires et de rémunération, de droit à la retraite ainsi que d'avancement de carrière que les employés réguliers, et ce, dans la très grande majorité des provinces et des territoires. La situation la plus couramment observée concerne les salaires et la rémunération. Elle consiste à dédommager les employés dont le contrat est à durée déterminée pour les avantages sociaux (notamment les assurances collectives) auxquels ils auraient droit s'ils étaient considérés comme des employés réguliers.

Ce qui différencie toutefois certains gouvernements entre eux, c'est la manière dont est appliqué le droit à la retraite pour les employés engagés en vertu d'un contrat à durée déterminée. En effet, dans certains cas, comme à Terre-Neuve-et-Labrador ou à l'Île-du-Prince-Édouard, ces employés ne peuvent participer au même régime de retraite que les employés réguliers. Dans d'autres cas, le droit à la retraite n'est pas aussi restreint. Par exemple les employés ontariens et manitobains dont le contrat est à durée déterminée peuvent participer au même régime de retraite que les employés réguliers, le tout sur une base volontaire.

■ Organisation de la fonction GRH

S'agissant de l'organisation de la fonction GRH, trois principaux aspects ont été pris en considération, à savoir : l'organisation centrale responsable de la GRH, le partage des rôles et des responsabilités entre les acteurs du secteur public et la gestion stratégique des ressources humaines.

▶▶ Organisation centrale responsable de la GRH

D'entrée de jeu, il importe de souligner que tous les gouvernements au Canada ont une organisation centrale qui assume la responsabilité principale de la GRH pour toute la fonction publique. Cette situation correspond à celle qui existe dans la plupart des pays de l'OCDE : 31 des 33 pays membres de l'OCDE ont une organisation centrale de ce type. Seules l'Allemagne et la Slovaquie n'ont pas créé d'organisation centrale responsable de la GRH pour l'ensemble de la fonction publique.

La nature des responsabilités assumées par les organisations centrales GRH est le principal élément qui différencie les gouvernements canadiens. En effet, bien que chacune de ces organisations soit chargée de certaines missions propres à la GRH pour l'ensemble de leur fonction publique, dans certaines provinces, comme en Alberta et à l'Île-du-Prince-Édouard, le nombre de responsabilités (6) est beaucoup moins élevé que dans d'autres comme l'Ontario (11) et Terre-Neuve-et-Labrador (10). Parmi les responsabilités mentionnées, celles qui suivent sont prises en charge par

pratiquement toutes les organisations centrales GRH au Canada (les chiffres entre parenthèses représentent la fréquence avec laquelle chaque élément a été mentionné par les répondants par rapport au nombre total de réponses reçues) :

- Déterminer les niveaux de rémunération et les avantages sociaux des employés de la fonction publique (10/11);
- Donner de la formation (10/11);
- Conseiller et accompagner les ministères en matière de GRH (11/11);
- Concevoir une stratégie/politique pour les ressources humaines (11/11);
- Coordonner et superviser la mise en place de la stratégie/politique des ressources humaines (10/11);
- Donner des avis sur le régime juridique lié à la GRH (10/11);
- Concevoir le système de rémunération (9/11);
- Uniformiser les pratiques de recrutement (9/11).

À titre comparatif, au sein des pays de l'OCDE, ce ne sont pas toutes les organisations centrales qui assument formellement des responsabilités précises en matière de GRH. En effet, sur les 31 pays bénéficiant de ce type d'organisation, 13³ ont une organisation centrale qui joue davantage un rôle de coordination auprès des ministères. À l'inverse, dans 18 pays, l'organisation centrale exerce formellement, à l'instar des gouvernements canadiens, au moins une responsabilité spécifique dans le domaine de la GRH.

►► Partage des rôles et des responsabilités

L'étendue des responsabilités des organisations centrales a une certaine incidence sur le partage des rôles, avec les ministères et les organismes, en matière de GRH. Au Canada, ce partage est parfois très semblable d'un gouvernement à l'autre selon les aspects dont il est question. Par exemple, pour le nombre et le type de postes, ainsi que la détermination de l'enveloppe budgétaire pour les salaires et autres dépenses des employés, presque tous les gouvernements confient cette responsabilité directement aux ministères et aux organismes, comme le montre le tableau 3.

³ Australie, Autriche, Belgique, Chili, République tchèque, France, Grèce, Islande, Nouvelle-Zélande, Portugal, Slovénie, Suède et Royaume-Uni.

Tableau 3 : Détermination du nombre de postes et des affectations budgétaires

Principalement déterminé par :	L'organisation centrale GRH (qui détermine les règles et participe de près à leur application)	L'organisation centrale GRH, mais les ministères et organismes ont une certaine latitude dans l'application des principes généraux	Les ministères et organismes, à l'intérieur des paramètres légaux et des limites budgétaires	Le groupe ou l'équipe de travail
Nombre de postes au sein des organisations	T.-N.-L., Ont.		Î.-P.-É., N.-É., N.-B., Qc, Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt	
Type de postes au sein des organisations		T.-N.-L.	Î.-P.-É., N.-É., N.-B., Qc, Ont, Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt	
Détermination de l'enveloppe budgétaire pour les salaires et autres dépenses pour les employés		N.-B., Ont.	T.-N.-L., Î.-P.-É., N.-É., Qc, Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt	

Le fait de confier aux ministères et aux organismes la gestion des aspects liés aux postes et à l'enveloppe budgétaire dénote d'une délégation importante des responsabilités dans les secteurs publics au Canada. Cette situation est très semblable à celle qui a cours dans les pays de l'OCDE, du moins en ce qui concerne le nombre et le type de postes au sein des organisations. En effet, 23 pays de l'OCDE confient ces responsabilités en tout ou en partie⁴ à leurs ministères et organismes. La situation est toutefois moins marquée quant à la détermination de l'enveloppe budgétaire pour les salaires et autres dépenses, puisqu'un nombre significatif de pays, soit 11, laissent le soin à l'organisation centrale GRH de s'acquitter de ce rôle. De plus, sept pays soutiennent que ce rôle est normalement rempli par l'organisation centrale, tout en accordant aux ministères et aux organismes une certaine latitude dans l'application des principes généraux, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick et en Ontario. Finalement, 19 pays confient ce rôle directement aux ministères et aux organismes, de la même manière que sept provinces et deux territoires canadiens.

Le partage des rôles au Canada est également très homogène d'un gouvernement à l'autre, et ce, pour plusieurs aspects clés de la GRH tels que la gestion du système de classification des emplois et des processus de recrutement et de sélection. De manière générale, ce partage fait ressortir une forte délégation des responsabilités vers les ministères et les organismes, à l'exception des aspects relatifs au système de classification des emplois pour lequel la gestion est surtout confiée à l'organisation centrale GRH, comme l'illustre le prochain tableau.

⁴ Il est à noter que dans le cadre de l'étude que l'OCDE a menée en 2010, les pays pouvaient identifier plus d'un niveau de délégation pour chaque aspect de la GRH, contrairement à l'étude sur les fonctions publiques canadiennes où les répondants ne pouvaient identifier qu'un seul niveau de délégation. Par conséquent, les comparaisons avec les pays de l'OCDE doivent être interprétées avec précaution.

Tableau 4 : Gestion

Principalement déterminé par :	L'organisation centrale GRH (qui détermine les règles et participe de près à leur application)	L'organisation centrale GRH, mais les ministères et organismes ont une certaine latitude dans l'application des principes généraux	Les ministères et organismes, à l'intérieur des paramètres légaux et des limites budgétaires	Le groupe ou l'équipe de travail
Système de classification des emplois	Î.-P.-É., N.-É., N.-B., Qc, Ont., Man., Sask., T. N.-O., Nt	T.-N.-L.	Alb.	
Recrutement et sélection du personnel régulier (choix des individus)	Man., Nt	T.-N.-L., Î.-P.-É., Ont., T. N.-O.	N.-É., N.-B., Qc, Sask., Alb.	
Recrutement et sélection, le cas échéant, du personnel dont le contrat est à durée déterminée (choix des individus)	Man., Nt	T. N.-O.	T.-N.-L., N.-É., N.-B., Qc, Ont., Sask., Alb.	
Engagement et nomination du personnel régulier (attribution d'un poste)	Man., Nt	T. N.-O.	T.-N.-L., N.-É., N.-B., Qc, Ont., Sask., Alb.	
Engagement et nomination du personnel dont le contrat est à durée déterminée (attribution d'un poste)	Man., Nt	T. N.-O.	T.-N.-L., N.-É., N.-B., Qc, Ont., Sask., Alb.	
Durée du contrat de travail dans la fonction publique en général			T.-N.-L., N.-É., Qc, Ont., Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt	
Durée du contrat de travail pour un poste spécifique	Nt		T.-N.-L., N.-É., Qc, Ont., Man., Sask., Alb., T. N.-O.	
Gestion individuelle des carrières			T.-N.-L., N.-É., Ont., Man.	N.-B., Qc, Alb., Nt
Fin du lien d'emploi : - à la suite d'un manque de résultats (performance) - à la suite d'une restructuration - à la suite d'une inconduite - à la suite d'un manque de travail	T.-N.-L., Nt	T. N.-O.	N.-É., N.-B., Qc, Ont., Man., Sask., Alb.	

Malgré une grande homogénéité en ce qui a trait à plusieurs aspects clés de la GRH, certaines spécificités ont été constatées. Par exemple, en matière de recrutement et de sélection, le partage des rôles n'est pas le même pour certains gouvernements : il varie selon le statut d'emploi (personnel régulier comparativement aux employés dont le contrat est à durée déterminée). En effet, dans deux provinces (Terre-Neuve-et-Labrador et l'Ontario⁵), l'organisation centrale GRH joue un rôle plus important dans le recrutement et la sélection des employés réguliers que du personnel soumis à un contrat à durée déterminée. Par ailleurs, on note qu'en matière de gestion individuelle des carrières, les gouvernements canadiens ont tendance à déléguer significativement cette responsabilité aux ministères et aux organismes, voire au groupe ou à l'équipe de travail. Finalement, les gouvernements du Manitoba et du Nunavut présentent un partage des rôles qui comporte peu de délégation comparativement aux autres provinces et territoires. Ainsi, pour ces deux gouvernements, l'organisation centrale GRH joue un rôle déterminant sur plusieurs plans, notamment pour ce qui est du système de classification des emplois, du recrutement, de la sélection, de l'embauche et de la nomination du personnel (que celui-ci soit régulier ou soumis à un contrat à durée déterminée).

La comparaison de ces résultats avec ceux d'autres pays s'avère plus difficile, car les seules données disponibles pour les pays de l'OCDE ont trait au recrutement et à la sélection des individus dans la fonction publique en général, c'est-à-dire sans égard au statut de l'employé (régulier ou dont le contrat est à durée déterminée). Toutefois, la très grande majorité des pays de l'OCDE (26) confie cette responsabilité aux ministères et aux organismes, comme c'est généralement le cas dans les administrations publiques canadiennes.

Si le partage des rôles est relativement homogène au Canada pour les responsabilités qui ont été abordées jusqu'à maintenant, la situation diffère au chapitre de la rémunération et des autres conditions de travail des employés. Effectivement, comme l'indique le tableau suivant, le partage des rôles dans ces matières varie d'un gouvernement à l'autre au Canada et il est plus difficile de mettre en évidence une tendance générale.

⁵ L'information sur le recrutement et la sélection des employés dont le contrat est à durée déterminée à l'Île-du-Prince-Édouard étant manquante, il n'est pas possible de déterminer si cette tendance est également observable pour cette province.

Tableau 5 : Rémunération et conditions de travail

Principalement déterminé par :	L'organisation centrale GRH (qui détermine les règles et participe de près à leur application)	L'organisation centrale GRH, mais les ministères et organismes ont une certaine latitude dans l'application des principes généraux	Les ministères et organismes, à l'intérieur des paramètres légaux et des limites budgétaires	Le groupe ou l'équipe de travail
Flexibilité des conditions de travail (p. ex. : horaires de travail)	N.-B., T. N.-O.	T.-N.-L., Qc	N.-É., Man., Alb., Nt	Ont., Sask.
Ajustement des conditions de travail (p. ex. : passer d'un emploi temps plein à un emploi temps partiel)	Qc	N.-B.	T.-N.-L., N.-É., Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt	Ont.
Gestion générale des systèmes de rémunération (salaires et progression salariale statutaire)	T.-N.-L., Î.-P.-É., N.-É., N.-B., Ont, Man., T. N.-O., Nt	Qc, Sask., Alb.		
Systèmes d'évaluation de la performance	Ont., Man., T. N.-O., Nt	N.-B., Qc, Sask., Alb.	N.-É.	
Gestion de la rémunération variable (p. ex. : portion de la rémunération basée sur la performance)	T.-N.-L., Alb., Nt	Î.-P.-É., Qc, Ont., Sask.	N.-É., N.-B., Man., T. N.-O.	
Code de conduite	T.-N.-L., N.-B., Sask., Alb., T. N.-O., Nt	Qc, Man.	N.-É., Ont.	

En fait, à l'exception de la gestion générale des systèmes de rémunération, et dans une moindre mesure des systèmes d'évaluation de la performance, l'absence de tendance générale pour le partage des rôles en matière de rémunération et d'autres conditions de travail apparaît clairement. Cela dit, il est tout de même possible de dégager certaines tendances. Par exemple, le Nouveau-Brunswick et le Québec sont des cas intéressants, puisque le partage des rôles montre une forte implication de l'organisation centrale GRH pour toutes les responsabilités. En revanche, la Saskatchewan et l'Ontario présentent une configuration relativement homogène dans laquelle les responsabilités sont souvent déléguées aux ministères et aux organismes, voire au groupe ou à l'équipe de travail.

La situation du Canada se rapproche de la tendance générale au sein des pays de l'OCDE. Par exemple, en ce qui a trait à la flexibilité des conditions de travail, le partage des rôles dans les pays de l'OCDE se fait le plus souvent au profit des ministères et des organismes (19 pays). De plus, comme c'est aussi le cas au Canada, un nombre considérable de pays de l'OCDE laissent le soin à l'organisation centrale GRH de fixer les règles et de participer de près à leur application (12 pays) ou de gérer le tout en collaboration avec les ministères et organismes (11 pays). Quant à la gestion générale des systèmes de rémunération, la situation au sein des États membres de l'OCDE

s'apparente également à celle du Canada : dans 20 pays de l'OCDE, cette responsabilité est entièrement assumée par l'organisation centrale GRH, comme c'est le cas pour 6 provinces et 2 territoires canadiens. Ce qui différencie toutefois la situation canadienne de celle des pays de l'OCDE, c'est le rôle des ministères et des organismes : pas une province ni un territoire au Canada ne délègue entièrement la gestion générale des systèmes de rémunération à ses ministères et organismes, alors que c'est le cas dans neuf pays de l'OCDE.

Ce qui tranche davantage entre la situation canadienne et celle des autres pays de l'OCDE, c'est le partage des rôles en matière de systèmes d'évaluation de la performance et de gestion de la rémunération variable. En effet, pour ces deux aspects, la tendance générale au sein des pays de l'OCDE consiste à accorder une grande latitude aux ministères et aux organismes. Dans 16 pays de l'OCDE, ce sont les ministères et les organismes qui sont responsables des systèmes d'évaluation de la performance, alors que pour 15 pays cette responsabilité est confiée au groupe ou à l'équipe de travail. En ce qui a trait à la gestion de la rémunération variable, 21 pays attribuent entièrement ce rôle aux ministères et aux organismes.

»» Gestion stratégique des ressources humaines

En matière de planification stratégique au Canada, tous les gouvernements ont mis en place une planification à long terme afin de garantir une main-d'œuvre adéquate et suffisante au gouvernement. En règle générale, cette planification prend en compte un horizon de deux à trois années, comme c'est le cas à Terre-Neuve-et-Labrador, en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et au Nunavut. Dans certains cas particuliers, comme au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, le processus de planification stratégique prend en considération de quatre à cinq années alors que les Territoires du Nord-Ouest se singularisent avec un horizon de dix ans et plus. Il n'existe cependant pas de tendance claire qui indique si cette planification est mise en place pour l'ensemble du gouvernement ou laissée à la discrétion des ministères et organismes. Les provinces et les territoires forment deux groupes distincts à cet égard : d'une part, la planification repose sur un processus systématisé pour l'ensemble du gouvernement à Terre-Neuve-et-Labrador, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et aux Territoires du Nord-Ouest et d'autre part elle est laissée à la discrétion des ministères et des organismes en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, au Manitoba et au Nunavut.

■ **Pratiques relatives à la gestion de l'effectif**

En matière de gestion de l'effectif, plusieurs aspects ont été pris en considération, dont le recrutement et la sélection des individus, l'évaluation de la performance, la formation et la mobilité ainsi que la fin du lien d'emploi.

»» Recrutement et sélection

Au regard du recrutement et de la sélection au sein de la fonction publique, le processus permettant à une personne de devenir un fonctionnaire régulier varie passablement au Canada. Alors que seules deux provinces (le Nouveau-Brunswick et le Québec) procèdent uniquement par voie de concours, trois provinces et un territoire (Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest) exigent que les candidatures soient directement déposées à un poste particulier. Finalement, les provinces de l'Ouest (le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta) et le Nunavut procèdent par concours ou par le dépôt des candidatures sur un poste particulier, selon le poste qui doit être pourvu.

La gestion des concours distingue également les provinces et les territoires. Au sein des six provinces et territoires qui ont recours, de manière systématique ou occasionnelle, aux concours, trois d'entre eux (le Manitoba, la Saskatchewan et le Nunavut) confient le processus à l'organisation centrale GRH et deux aux ministères et aux organismes (le Nouveau-Brunswick et l'Alberta).

►► Évaluation de la performance

Le portrait global au Canada en matière d'évaluation de la performance des employés est relativement homogène d'un gouvernement à l'autre. À quelques exceptions près (Terre-Neuve-et-Labrador, Manitoba et Nunavut⁶), les provinces et les territoires évaluent formellement et sur une base individuelle le rendement de leurs employés réguliers. De plus, les méthodes et la fréquence à laquelle elles sont utilisées sont sensiblement les mêmes, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau 6 : Méthode et fréquence de l'évaluation de la performance

Méthode d'évaluation	Fréquence			
	Tous les six mois	Annuellement	Tous les deux ans	Autre
Rencontre avec le supérieur immédiat	Sask., Alb.	N.-É., N.-B., Qc, Ont., T. N.-O.		
Rétroaction écrite du supérieur	Sask.	N.-É., N.-B., Qc, Ont., Alb., T. N.-O.		
Évaluation 360°				N.-B., Ont., Alb. (optionnel dans les trois cas)

Fait intéressant, les employés réguliers en Saskatchewan sont évalués plus fréquemment que ceux des autres provinces et territoires. Par ailleurs, peu de provinces ont recours à l'évaluation 360°, et dans les trois provinces où cette méthode est utilisée, elle demeure toutefois optionnelle.

Lors des évaluations, la performance collective des employés est rarement prise en compte. Le Nouveau-Brunswick et l'Alberta sont les deux seules provinces qui tiennent compte de cette dimension lors de l'évaluation de leurs employés réguliers. De manière générale, les évaluations permettent aux employés, ou à certains d'entre eux, de toucher une rémunération au mérite. C'est du moins le cas dans tous les gouvernements qui évaluent formellement leurs employés réguliers, à l'exception de l'Alberta où l'évaluation ne permet pas de bénéficier d'une forme de rémunération au mérite.

►► Formation et mobilité

La formation et la mobilité permettent aux employés de la fonction publique d'acquérir de nouvelles compétences. Ainsi, la très grande majorité des gouvernements au Canada mettent l'accent sur ces deux éléments. Par exemple, en matière de formation, tous les gouvernements (à l'exception des Territoires du Nord-Ouest) fournissent de la formation aux fonctionnaires qui font leur entrée dans

⁶ En ce qui concerne le Nunavut, un système permettant d'évaluer formellement la performance individuelle des employés réguliers est présentement mis en place.

la fonction publique. Comme l'illustre le tableau 7, la portée de ces formations n'est toutefois pas la même d'un bout à l'autre du pays.

Tableau 7 : Formation lors de l'entrée dans la fonction publique

Situation applicable	Gouvernement
Les fonctionnaires reçoivent tous la même formation de base	T.-N.-L., Qc, Ont., Man., Alb.
La formation varie selon le niveau hiérarchique	Sask., Ont.
La formation varie en fonction des différents secteurs d'activité	N.-É., N.-B., Ont., Man., Nt
Seuls certains fonctionnaires reçoivent de la formation	
Les fonctionnaires ne reçoivent pas de formation particulière	T. N.-O.

Si la quasi-totalité des provinces et des territoires accordent une importance aussi grande à la formation de leurs employés, il n'est pas toujours de même pour la mobilité. Tout d'abord, en matière de mobilité externe, peu de gouvernements ont mis en place des initiatives afin d'en faire la promotion. Dans la moitié des cas (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Manitoba et Saskatchewan), la mobilité externe est acceptée, mais elle n'est promue d'aucune façon. En fait, les initiatives les plus concrètes pour encourager la mobilité externe consistent principalement à permettre aux fonctionnaires qui occupent un emploi en dehors de la fonction publique de conserver le droit de revenir au poste qu'ils occupaient avant leur départ (ou à l'équivalent), comme c'est le cas en Ontario, au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

S'agissant de la promotion de la mobilité interne, les provinces et les territoires se partagent également entre ceux, d'une part, qui ont mis en place un plan pour l'accroître (Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Nunavut) et ceux, d'autre part, qui n'ont tout simplement aucun plan (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Québec, Ontario et Territoires du Nord-Ouest). Cela dit, bien que les provinces et les territoires n'aient pas tous établi un plan pour favoriser la mobilité interne, la plupart ont mis en place des initiatives afin d'en faire la promotion. Pour plusieurs gouvernements (Terre-Neuve-et-Labrador, Québec, Ontario, Manitoba, Alberta et Nunavut), le principal outil consiste à publiciser les postes à pourvoir. Certaines provinces ont, quant à elles, créé une ou plusieurs banques de noms pour faire connaître les fonctionnaires intéressés à un changement d'affectation (Québec, Ontario et Saskatchewan), ou font connaître auprès de leurs fonctionnaires les avantages liés à la mobilité interne (Manitoba, Saskatchewan et Alberta). Finalement, certaines initiatives particulières ont aussi été mises en place, notamment dans le cadre de programmes de gestion des talents (Nouveau-Brunswick) ou d'affectations temporaires (Terre-Neuve-et-Labrador et Nunavut).

»» Fin du lien d'emploi

Enfin, dans les fonctions publiques canadiennes, la fin du lien d'emploi est l'un des aspects de la GRH le plus encadré. Plusieurs éléments, notamment l'encadrement législatif principal et les conventions collectives, influent sur la manière dont le gouvernement peut mettre fin à son lien d'emploi avec un employé régulier lorsque celui-ci n'est pas dans une situation d'inconduite, de faute professionnelle grave ou d'une performance jugée insuffisante. Comme le montre le tableau 8, deux principaux cas de figure existent au Canada.

Le premier concerne les fonctions publiques dont le régime d'emploi est mixte (Nouveau-Brunswick, Québec, Manitoba et Territoires du Nord-Ouest). Pour celles-ci, le gouvernement doit d'abord proposer des possibilités de transfert à l'employé visé. Le second cas de figure consiste à verser une indemnité à l'employé concerné. Cette situation touche surtout les fonctions publiques qui ont un régime d'emploi précis (Terre-Neuve-et-Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan et Nunavut), mais également certaines dont le régime est mixte (Ontario et Alberta).

Tableau 8 : Fin du lien d'emploi des employés réguliers

Situation applicable		Gouvernement
Le gouvernement doit proposer une possibilité de transfert		N.-B., Qc, Man., T. N.-O.
Les employés reçoivent une indemnité	Prévue par l'encadrement législatif	N.-É., Ont., Alb., Nt
	Prévue par la convention collective	T.-N.-L., N.-É., Ont., Sask., Alb., Nt
	Négociée avec le syndicat	Ont., Alb., Nt
	Négociée directement avec chaque employé	Ont., Sask.

■ Relations de travail

Deux aspects sont traités dans la présente section qui porte sur les relations de travail : la négociation des conditions de travail et les modes de règlement des différends.

►► Négociation des conditions de travail

Pour ce qui est de la négociation des conditions de travail, les fonctions publiques canadiennes affichent une configuration assez semblable, que ce soit pour la rémunération de base ou les éléments normatifs. En effet, comme l'indique le tableau suivant, la plupart des provinces et des territoires négocient une seule fois, au central, avec leurs employés.

Tableau 9 : Pratiques en matière de négociation des conditions de travail

Élément négocié	Pratique	Gouvernement
Rémunération de base	Une seule négociation pour tout le secteur public	N.-É., Qc, Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt
	Des négociations en fonction de certains ministères ou organismes, ou grands secteurs de travail	N.-B.
	Une négociation par unité administrative	T.-N.-L., Ont.
Éléments normatifs	Une seule négociation pour tout le secteur public	N.-É., Man., Sask., Alb., T. N.-O., Nt
	Des négociations en fonction de certains ministères ou organismes, ou grands secteurs de travail	N.-B., Qc
	Une négociation par unité administrative	T.-N.-L., Ont.

Les seules exceptions sont le Nouveau-Brunswick, qui négocie plutôt en fonction de certains ministères et organismes ou grands secteurs d'activité, ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador et l'Ontario où les négociations s'effectuent par unité administrative. Le Québec représente aussi un cas particulier, dans la mesure où la rémunération de base et les éléments normatifs ne sont pas négociés de la même manière.

Par ailleurs, peu de provinces et de territoires modifient la rémunération de leurs employés en fonction de certains indicateurs économiques. Seuls le Québec, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest ont une telle pratique, les trois gouvernements ajustant la rémunération de leurs employés en fonction de l'inflation. De plus, le produit intérieur brut est également pris en compte au Québec.

►► Modes de règlement des différends

S'il existe peu de différence entre les provinces et les territoires au chapitre de la négociation des conditions de travail des employés, il en est de même en matière de modes de règlement des différends utilisés dans ce contexte de négociation. En effet, dans la grande majorité des provinces et des territoires, tous les employés, ou la majeure partie d'entre eux, ont le droit de grève et peuvent recourir à la médiation et à l'arbitrage.

Tableau 10 : Modes de règlement des différends

Situation applicable	Droit de grève	Droit à la médiation	Droit à l'arbitrage
Tous les employés	T.-N.-L.	T.-N.-L., N.-É., N.-B., Sask., T. N.-O.	Aucun
La majorité des employés	N.-B., Qc, Ont., Man., Sask., T. N.-O., Nt	Qc, Ont., Man., Nt	N.-É., Qc, Man., Alb., T. N.-O., Nt
Une minorité d'employés	Aucun	Alb.	Ont., Sask.
Aucun employé	Alb.	Aucun	N.-B., T.-N.-L.

Le droit à l'arbitrage est le mode de règlement des différends qui semble le moins utilisé dans un contexte de négociation, alors que les droits de grève ou à la médiation sont beaucoup plus répandus. Mis à part l'Alberta, tous les gouvernements canadiens appartiennent à l'un ou l'autre des deux groupes suivants :

- Les gouvernements où les droits de grève, à la médiation et à l'arbitrage sont consentis à tous les employés réguliers ou à la majorité d'entre eux (Nouvelle-Écosse⁷, Québec, Manitoba, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut);
- Les gouvernements où le droit à l'arbitrage est peu répandu, ou inexistant, mais où les droits de grève et à la médiation s'appliquent à tous les employés réguliers ou à la majorité d'entre eux (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Ontario et Saskatchewan).

7 Au moment de la production de ce rapport, l'information relative au droit de grève en Nouvelle-Écosse n'était pas disponible.

L'Alberta est la seule province dans laquelle il leur est défendu de faire la grève. C'est en outre le seul endroit où la majorité des employés n'ont pas droit à la médiation. En contrepartie, les employés réguliers de la fonction publique albertaine ont majoritairement droit à l'arbitrage.

En ce qui concerne la possibilité de décréter un lock-out, la situation canadienne n'est certes pas homogène : l'employeur peut décréter un lock-out dans six provinces et territoires (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Saskatchewan et Territoires du Nord-Ouest), alors qu'il ne peut y recourir dans quatre cas (Nouvelle-Écosse, Manitoba, Alberta et Nunavut).

Par ailleurs, lorsqu'un litige employeur-employé survient dans la fonction publique, il peut être référé à un tribunal. Dans tous les gouvernements canadiens, exception faite de l'Alberta, un tribunal administratif existe afin d'entendre ce genre de litige.

Tableau 11 : Présence d'un tribunal pour traiter les litiges employeur-employé

Situation applicable	Gouvernement
Un tribunal administratif traite uniquement des litiges du secteur public	N.-É., Qc, Ont., Man.
Un tribunal administratif traite des litiges des secteurs public et privé	T.-N.-L., N.-B., Sask., T. N.-O., Nt
Aucun tribunal administratif ne traite des litiges employeur-employé	Alb.

La principale distinction entre les gouvernements canadiens repose donc sur la nature des litiges entendus par le tribunal administratif. Alors que pour certains gouvernements (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Saskatchewan, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le tribunal administratif entend également les litiges du secteur privé, dans d'autres (Nouvelle-Écosse, Québec, Ontario et Manitoba), il traite uniquement des litiges qui touchent le secteur public. Dans cette dernière éventualité, notons que les décisions sont normalement finales et sans appel (Nouvelle-Écosse, Québec et Manitoba).

Conclusion

Selon la dimension traitée, la comparaison de la GRH au sein des gouvernements canadiens montre des similitudes entre ces derniers, mais, également, des différences notables. Les ressemblances sont manifestes lorsqu'il est question de certains éléments spécifiques de la GRH comme l'organisation de la fonction GRH et les relations de travail. Dans le premier cas, la situation est passablement homogène d'un gouvernement à l'autre. Les provinces et territoires ont tous, par exemple, une organisation centrale responsable de la GRH pour l'ensemble de la fonction publique. De plus, le partage des rôles et des responsabilités en lien avec la GRH, entre l'organisation centrale et les ministères et organismes est, de manière générale, assez semblable à travers le pays.

En matière de relations de travail, le portrait de la GRH au sein des secteurs publics au Canada est également très homogène d'un gouvernement à l'autre. En effet, la plupart des gouvernements négocient une seule fois, au central, avec leurs employés, et ce, à la fois pour la rémunération de base et les éléments normatifs. La situation est également souvent la même d'un gouvernement à l'autre en matière de mode de règlement des différends.

Par ailleurs, certaines différences notables ont été relevées dans le cadre de la présente étude. Par exemple, en ce qui concerne les régimes juridiques, même si les aspects couverts par l'encadrement législatif des gouvernements canadiens sont relativement semblables, les règles qui encadrent le statut juridique des employés, notamment la durée maximale des contrats à durée déterminée, sont différentes pour la plupart des gouvernements.

Les pratiques relatives à la gestion de l'effectif sont un autre aspect de la GRH sur lequel les gouvernements canadiens se distinguent entre eux. En effet, la plupart des aspects liés au recrutement et la sélection des individus, à la formation, à la mobilité et à la fin du lien d'emploi varient passablement d'un gouvernement à l'autre. Il reste ainsi peu de domaines où les pratiques relatives à la gestion de l'effectif au Canada sont relativement semblables. Mis à part le fait que pratiquement tous les gouvernements évaluent formellement leurs employés et que peu font la promotion de la mobilité auprès de ces derniers, il existe peu de ressemblances marquées à travers le pays.

Ce premier rapport permet donc de constater que le portrait de la GRH dans les secteurs publics canadiens est parfois très différent selon les dimensions qui sont prises en considération. Ce constat permet de s'interroger quant aux facteurs qui expliquent les ressemblances et les différences qui ont été relevées à travers le pays. Dans ce contexte, il est aussi intéressant de se demander dans quelle mesure la collaboration intergouvernementale au Canada peut aussi jouer un certain rôle, notamment en permettant une diffusion pancanadienne des pratiques. Les prochaines étapes de ce projet de recherche chercheront donc à proposer des pistes d'explication des différences et des similitudes observées.

Bibliographie

OCDE (2011). *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

Liste des abréviations des provinces, territoires et du gouvernement fédéral

Alb.	Alberta	Nt	Nunavut
C.-B.	Colombie-Britannique	Ont.	Ontario
Féd.	Fédéral	Qc	Québec
Î.-P.-É.	Île-du-Prince-Édouard	Sask.	Saskatchewan
Man.	Manitoba	T.-N.-L.	Terre-Neuve-et-Labrador
N.-B.	Nouveau-Brunswick	Yn	Territoire du Yukon
N.-É.	Nouvelle-Écosse	T. N.-O.	Territoires du Nord-Ouest