

LES ENTRÉES LATÉRALES

Le dernier numéro d'APASE Actualités remonte déjà à quelque temps et, dans l'intervalle, de nombreux défis se sont posés pour le groupe Service extérieur. Le présent numéro mettra l'accent sur la pénurie critique d'agents FS expérimentés et les plans du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) en vue de régler la question. Il portera également sur d'autres initiatives qui influent sur la préservation du service extérieur comme groupe professionnel et un parcours de carrière distinct. L'APASE expose clairement sa position dans le présent numéro d'Actualités – nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires.

Au cours des prochaines semaines, APASE Actualités se penchera sur les plans des ministères et du Conseil du Trésor (CT) visant à restructurer le service extérieur et donnera le point de vue de l'APASE sur le processus de restructuration. Dans le numéro de novembre d'APASE Actualités, nous ferons le point sur les négociations collectives.

Chacun de ces numéros d'APASE Actualités contiendra des nouvelles d'intérêt général, notamment les questions touchant les participants au Programme de perfectionnement du service extérieur (PPSE), le concours FS-1 - FS-2, le concours FS-2 - EX, les causes devant la Cour fédérale, les décisions arbitrales et les questions relatives aux conjoints d'agents FS.

Les entrées latérales au MAECI

Nous en sommes de nouveau à la période de l'année où les membres de la presse appellent au bureau de l'APASE pour savoir combien, d'après elle, il y aura de nominations politiques à des postes de chefs de mission. Plus précisément, ils veulent savoir quel accueil les diplomates de carrière réserveront à ces nominations qui réduiraient d'autant les occasions d'avancement à ces postes. L'APASE explique qu'il s'agit là du seul exercice traditionnel d'entrée latérale dans le service extérieur. Nous soulignons que le Premier ministre jouit de la discrétion exclusive de procéder à ce type de nominations et qu'à de rares exceptions près, les premiers ministres se sont montrés prudents dans leur choix de nominations discrétionnaires, de manière à ne pas réduire indûment le nombre de nominations de diplomates de carrière.

Les nominations politiques à des postes de chefs de mission ne sont pas notre principale préoccupation. Le groupe Service extérieur et son intégrité à titre d'unité de négociation sont confrontés à des défis beaucoup plus graves résultant de ce qui suit :

- les plans du MAECI relatifs à un exercice d'avancement par entrée latérale aux niveaux supérieurs du groupe FS;
- l'exercice d'avancement FS - EX pour 2004;
- a politique concernant les employés FS nommés pour une période déterminée;
- la création de groupes permutants distincts composés d'employés CO et ES pour des affectations à l'administration centrale;
- la transposition de postes FS à d'autres groupes professionnels (par ex., CO, ES, PM), à cause de la crise de dotation; et
- l'expansion du service extérieur dans d'autres ministères, mais sans expansion du groupe FS.

Voilà les initiatives qui nous préoccupent le plus. La question la plus importante, c'est comment allons-nous relever ces défis?

L'exercice d'avancement par entrée latérale aux niveaux supérieurs du groupe FS

Les discussions avec le MAECI concernant l'exercice d'avancement par entrée latérale se poursuivent par intermittence depuis deux ans. Entre-temps, le MAECI continue de transposer des postes FS à d'autres groupes professionnels, sans consultation. Il en résulte souvent des affectations à l'étranger et

des réaffectations à des postes FS pour ces employés.

L'APASE ne met pas en doute la nécessité d'un exercice d'entrée latérale. Ce processus s'impose pour protéger l'intégrité du groupe FS, pour régler ce que le MAECI appelle une grave pénurie d'agents FS et pour arrêter l'hémorragie du groupe FS par transposition de postes à d'autres groupes professionnels. De fait, le MAECI a déclaré durant une réunion qu'il a besoin de doter environ 165 postes FS vacants. Le MAECI envisage un exercice d'avancement par entrée latérale pour recruter des employés aux niveaux supérieurs des autres groupes professionnels pertinents, par ex., CO-3 et 4, ES-5, 6 et 7 et PM-5 et 6, pour faire du travail FS. Il ne fait aucun doute que les plans de recrutement du MAECI pour régler ce problème sont légitimes et que, ce faisant, des employés hautement qualifiés rejoindront les rangs du service extérieur. L'APASE ne prétend pas à un monopole sur la crème de la crème pour le groupe FS. Nous sommes conscients que la fonction publique compte de nombreux employés hautement qualifiés. Toutefois, l'exercice de recrutement et les nominations qui en résulteront entraîneront des injustices et des anomalies que l'APASE voudrait voir disparaître.

Les injustices et les anomalies d'un exercice d'avancement par entrée latérale
(position de l'APASE)

Les employés FS-2 actuels

Un grand nombre d'employés FS-2 comptent en moyenne 12 ans d'expérience dans le service extérieur. En leur qualité d'agents de niveau FS-2 qui gagnent entre 68 000 \$ et 74 000 \$, soit bien moins que le maximum actuel de 85 000 \$, certains de ces employés occupent actuellement ou ont déjà occupé un poste de directeur adjoint ou d'autres postes supérieurs au MAECI. Le salaire dans le groupe FS ne détermine pas le degré de complexité de l'affectation. Le degré de complexité de l'affectation dépend de l'expérience progressive et du domaine de compétence.

Les employés non FS recrutés dans le groupe FS ne seront pas placés dans l'échelle de



rémunération du niveau FS-2 en fonction de leurs années d'expérience dans le service extérieur. Leur placement dans l'échelle de rémunération du niveau FS-2 sera établi en fonction du Règlement sur la rémunération qui fait partie de la Politique relative aux conditions d'emploi régissant le taux de rémunération ou la promotion; ainsi, les candidats non FS retenus seront placés dans l'échelle de rémunération du niveau FS-2 selon un calcul reposant sur leur salaire au moment de la nomination. Autrement dit, ils arrivent avec leurs salaires actuels (à moins que ceux-ci ne soient supérieurs au maximum de l'échelle FS-2, auquel cas ils sont réduits à ce maximum). Selon nous, le résultat entraînera une situation où des employés qui ne comptent aucune expérience dans le service extérieur ou qui en comptent beaucoup moins gagneront plus que les agents FS qui ont joint les rangs du service extérieur au niveau d'entrée traditionnel pour y faire carrière et qui ont été affectés à des postes de niveau supérieur. Ces employés FS-2 seraient inadmissibles au concours parce qu'ils sont déjà qualifiés à ce niveau. Le projet de restructuration du groupe FS ne règle pas ce problème et pourrait même aggraver la situation, car le MAECI a l'intention de recruter aux niveaux supérieurs de travail.

Pour corriger cette anomalie, l'APASE a proposé au MAECI d'accélérer les augmentations d'échelon de rémunération pour les employés FS-2 actuels en leur accordant une augmentation de deux échelons avant le 1^{er} août et avant l'exercice d'entrée latérale. On nous a dit que cette proposition coûterait un million de dollars par augmentation d'échelon. L'APASE estime que cela pourrait ne pas corriger complètement l'anomalie créée par l'exercice d'entrée latérale, mais que le ministère se trouverait ainsi à montrer aux employés FS actuels qu'il est conscient de cette anomalie et que l'expérience et la fidélité sont importantes pour lui. Cela contribuerait aussi pour beaucoup à régler les problèmes d'absence de motivation que l'exercice pourrait créer. Le ministère prouverait aussi aux employés qu'il apprécie la fidélité des agents FS qui ont joint les rangs du service extérieur au niveau d'entrée traditionnel comme parcours de carrière.

Le PPSE

Un exercice d'entrée latérale crée une autre anomalie du fait de ce qu'il donne à entendre aux employés qui participent actuellement au PPSE et qui ont choisi le service extérieur comme parcours de carrière. À l'heure actuelle, le MAECI compte 168 participants au PPSE (sur des effectifs de 255) qui occupent par intérim des postes FS-2. La haute direction du MAECI a reconnu que les gestionnaires ont choisi avec soin ces employés pour des affectations au niveau FS-2 tant au Canada qu'à l'étranger et qu'ils ont confiance que ces employés sont aptes à faire le travail à ce niveau. À un moment donné, l'APASE a proposé au MAECI de donner à ces employés une occasion de poser leur candidature à ces postes FS-2 dans le cadre d'un concours distinct qui se déroulerait simultanément à l'exercice d'entrée latérale. Les candidats retenus proviendraient d'abord du concours pour les participants au PPSE, de sorte que ces employés se voient accorder la préférence pour les postes FS-2 vacants. Toutefois, depuis l'implantation de la politique du MAECI relative aux employés nommés pour une période déterminée, l'APASE a durci sa position sur la question et proposé que les participants au PPSE qui comptent trois années d'emploi soient traités en principe sur le même pied que les employés FS nommés pour une période déterminée.

Les employés FS nommés pour une période déterminée/la politique du MAECI relative aux employés nommés pour une période déterminée

L'APASE a aussi proposé que les employés FS nommés pour une période déterminée qualifiés se voient accorder la préférence, tout de suite après les participants au PPSE, par rapport à tout employé non FS retenu pour une nomination. Toutefois, depuis l'implantation de la politique du MAECI relative aux employés nommés pour une période déterminée, les employés FS nommés pour une période déterminée (un grand nombre d'entre eux sont actuellement nommés au niveau FS-2) seront automatiquement confirmés à leur niveau de rémunération FS-2 actuel après trois ans d'emploi continu sans affectation à l'étranger. Ces nominations ont pour résultat une autre forme d'entrée

latérale à des postes FS de durée indéterminée. Dans certains cas, ces employés se trouvent au maximum ou près du maximum de l'échelle de rémunération du niveau FS-2, soit 85 000 \$, et font le même travail que celui qui est confié aux participants au PPSE. Quelle conclusion les participants au PPSE doivent-ils en tirer?

La réponse du MAECI concernant l'exercice d'avancement par entrée latérale

Les employés FS-2 actuels

Le ministère a établi le coût des augmentations d'échelon (deux) accélérées que l'APASE a proposées à environ un million de dollars par augmentation d'échelon. Il a adopté pour position qu'il n'en a pas les moyens. Il nous a avisés qu'à cause de l'examen continu des programmes, il a dû réduire son budget de plus de 20 millions de dollars. L'APASE estime que, tout bien considéré, deux millions de dollars ne constituent pas une grosse somme d'argent. Le coût pourrait être beaucoup plus élevé au plan de la motivation des employés. Dans le cas de ceux et celles qui ont joint les rangs du service extérieur au niveau d'entrée et ont été fidèles au ministère, il s'agira là d'un autre des nombreux motifs pour lesquels un si grand nombre d'entre eux et elles ont répondu par la négative à la question du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux concernant la satisfaction des employés. Si le ministère devait reconnaître qu'il ne peut recruter d'autres personnes pour faire le travail aux salaires qu'il consent aux agents FS, il devrait être disposé à rémunérer ceux-ci à la pleine valeur du travail, en particulier du fait que les agents FS possèdent non seulement la compétence, mais aussi l'expérience du travail à l'échelle internationale.

Le PPSE

Le MAECI n'est pas disposé à traiter les participants au PPSE qui occupent par intérim des postes de niveau FS-2 sur le même pied qu'il doit traiter les employés de niveau FS-2 nommés pour une période déterminée en les nommant au niveau FS-2 pour une période indéterminée. Il répond qu'en vertu de la Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) relative aux employés



nommés pour une période déterminée, les employés de niveau FS-2 nommés pour une période déterminée doivent ensuite être nommés pour une période indéterminée à leur niveau FS-2 actuel. Toutefois, il n'est pas obligé de faire de même dans le cas des participants au PPSE qui comptent trois années dans le cadre du programme, la majorité de ces années passées à occuper par intérim des postes de niveau FS-2. S'il devait le faire, il en résulterait une crise de recrutement au niveau d'entrée, et l'exercice d'entrée latérale a pour objet de recruter des employés ayant de l'expérience aux niveaux supérieurs.

Selon nous, les participants au PPSE ont déjà été présélectionnés pour du travail permutant dans le cadre du processus de recrutement – ce qui n'est pas exigé pour l'autre groupe. Le participant ou la participante au PPSE ne devrait pas avoir à faire une seconde fois la preuve qu'il ou elle possède les compétences voulues pour être agents du service extérieur permutants.

Le MAECI n'a pas modifié sa position concernant un exercice d'avancement par entrée latérale depuis qu'il l'a proposé pour la première fois à l'APASE en 2001. Il propose de tenir un concours de dotation de postes FS-2 et de permettre à tous les participants au PPSE de présenter leur candidature, mais sans leur accorder la préférence. Il n'est disposé à corriger aucune des injustices et anomalies que l'APASE a cernées et à accepter aucune des propositions de l'APASE.

L'exercice d'entrée latérale a été reporté. L'APASE est fort désappointée de cette situation, car nous continuons de subir une érosion de postes FS qui influe sur la motivation du groupe FS. L'APASE préférerait régler cette question dès maintenant afin de stabiliser les effectifs dans une certaine mesure.

Les autres formes d'entrée latérale

L'exercice d'avancement FS-EX de 2004

Lorsque le Comité exécutif du MAECI a approuvé le plus récent exercice d'avancement FS-EX, il a envisagé sérieusement la possibilité d'élargir la zone de concours à d'autres groupes professionnels. Les discussions entre les membres du Conseil exécutif et leurs conseillers à cet égard ont été vives. On a en

dernière analyse décidé de laisser la zone de concours telle quelle, soit réservée aux agents FS pour quelques postes permutants EX-1. Toutefois, nous avons appris que la zone de concours pourrait effectivement être élargie pour l'exercice d'avancement de 2004. L'élargissement de la zone de concours d'avancement FS-EX pour des postes permutants à d'autres groupes professionnels constitue une forme extrême d'entrée latérale. Les employés FS sont très compétitifs. Le taux de réussite moyen à l'examen corbeille d'arrivée 810 de la CFP est de 24 % pour l'ensemble de la fonction publique par rapport à 76 % pour le groupe FS, soit trois fois plus élevé. Il ne fait aucun doute que le service extérieur est en chute vertigineuse depuis environ une décennie et que ce n'est que récemment qu'il est parvenu à se rétablir et à éviter l'écrasement fatal, parce que le gouvernement prend conscience de sa valeur réelle. Durant ces années de négligence, les rangs du groupe FS ont fondu, un grand nombre d'entre eux quittant le service extérieur pour l'industrie ou d'autres secteurs de la fonction publique. Le gel de la dotation n'a fait qu'envenimer les choses. Ceux et celles qui sont restés étaient pour la plupart absolument convaincus de l'importance d'une carrière dans le service extérieur. Le message qui semble ressortir, c'est qu'une carrière dans le service extérieur n'est pas importante. On peut se rendre jusqu'au haut de l'échelle sans s'engager à une vie de permutable. De fait, on peut joindre les rangs du service extérieur à n'importe quelle étape de sa carrière dans la fonction publique – en particulier quand on s'intéresse aux postes les plus élevés. Si les exercices d'entrée latérale deviennent la norme, ils compromettront fortement la nécessité d'un processus de recrutement et de perfectionnement externe. Lorsqu'il est possible de recruter directement au niveau de travail, cela veut aussi dire qu'il n'est pas particulièrement motivant de devenir agent FS et d'acquiescer de l'expérience.

La réserve de CO/ES – transposition de postes FS au groupe CO/ES

Le ministère a déclaré qu'il entend aller de l'avant avec la création d'une réserve de CO-ES pour les postes à l'administration centrale. Un certain nombre de ces postes CO/ES sont des postes FS transposés parce que l'employeur est incapable

de les doter par des agents FS à cause de leur extrême rareté. L'APASE n'a jamais été consultée au sujet de ces transpositions de postes qui, ces dernières années, ont dépassé la centaine. Certains de ces postes ont été supprimés de manière définitive de la réserve FS, tandis que d'autres sont financés au moyen de fonds FS. L'APASE craint que la création d'une réserve pour l'administration centrale ne soit bientôt suivie d'une réserve de postes permutants, **ce qui aurait pour effet de retransposer ces postes à la réserve FS et constituerait une forme d'entrée latérale.** L'APASE préférerait que le ministère réagisse de manière constructive en corrigeant les anomalies et en donnant suite aux propositions qu'elle a mises de l'avant concernant l'exercice d'avancement par entrée latérale, afin de donner au service extérieur la stabilité dont il a besoin et d'amener ces employés dans le service extérieur pour faire en sorte que les règles du jeu soient uniformes.

La principale raison que le ministère a invoquée pour l'exercice d'avancement par entrée latérale et la réserve de CO-ES est une grave pénurie d'agents FS expérimentés. Pour éviter ces crises de dotation dans l'avenir, le SCT devra continuer de se pencher sur la question salariale tant au niveau du recrutement qu'au niveau de travail, qui a occasionné un problème de maintien de l'effectif. Le ministère et le SCT devraient prendre note que, dans le dernier Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, le groupe FS était le moins satisfait. Soixante-quinze pour cent (75 %) des agents FS qui ont répondu au sondage ont déclaré qu'ils songeaient à quitter le service extérieur d'ici un an. Il s'agit là d'un taux d'insatisfaction élevé, peu importe que ces départs aient vraiment lieu ou non. Le ministère devrait aussi accroître ses niveaux de recrutement, tirer des leçons des problèmes de maintien de l'effectif du passé et examiner ceux qui pourraient résulter de la restructuration du service extérieur, afin de prévenir une nouvelle crise de dotation.

Équipe Canada inc et les autres initiatives influant sur le service extérieur

Les années 1990 ont été témoins de la création d'un certain nombre d'initiatives qui ont influé sur le service extérieur en général et le groupe FS en particulier. Équipe Canada inc en est un exemple. **Le MAECI, en partenariat avec un**



nombre croissant d'autres ministères, a accru la présence du Canada à l'étranger, ce qui a entraîné un plus grand nombre de postes à l'étranger. Ce sont les autres ministères qui financent ces postes et, chose fort compréhensible, ils insistent pour que ces postes soient dotés par des employés du ministère parrain. Que nous sachions, le MAECI ne s'est pas opposé à cet arrangement. Il en est résulté des situations où il arrive que la mission compte un plus grand nombre d'employés d'autres ministères en détachement que de personnel canadien à l'étranger (PCE) du MAECI. Ces initiatives ont créé un service extérieur comptant beaucoup plus de PCE qu'avant les années 1990 et, parallèlement, une plus grande communauté d'intérêt avec les employés qui font le travail, débordant dans les ministères partenaires. On semble avoir accordé peu ou pas d'attention à cette plus grande communauté d'intérêt au moment de la création de ces partenariats. Cet oubli a donné lieu à la situation actuelle où les employés non FS sont mieux traités dans le processus d'affectation, sans être obligés de s'engager à la permutabilité comme condition d'emploi. Soyons bien clairs : l'APASE ne donne pas à entendre ici que ces employés ne possèdent pas les qualités pour faire le travail. C'est le processus qui nous préoccupe.

L'APASE a réussi à convaincre tant le MAECI que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) que les employés en ententes de détachement à l'intérieur comme à l'extérieur du ministère dont le poste d'attache comportait un salaire maximum inférieur à celui du niveau FS-2 étaient de fait en affectation/nomination intérimaire dans un poste FS et seraient régis par la convention collective du groupe FS pour la durée de leur affectation. Les ministères n'ont pas concédé que les « employés détachés » dont le poste d'attache comporte un salaire maximum supérieur à celui du niveau FS-2 seront régis par la convention collective du groupe FS pour la durée de leur affectation. La Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) se penchera sur la question à l'automne.

Cependant, ces initiatives et notre lutte pour obtenir le statut d'unité de négociation de ces « employés détachés » pour la durée de leur affectation ne règlent qu'en partie le problème. Elles ne corrigent pas l'injustice qui résulte du processus d'affectation ni le fait qu'il s'agit ici

encore d'une forme d'entrée latérale dans le groupe FS, quoique sur une base temporaire, ou que cela crée une double norme pour les affectations. Cette situation, jumelée au manque de transparence du ministère dans le processus d'affectation de ses propres employés, n'a qu'exacerbé les frustrations du groupe FS.

Le MAECI a officiellement déclaré qu'on accordera la préférence aux agents FS pour toutes les affectations à l'administration centrale et outre-mer, à moins que l'affectation n'exige des compétences spécialisées qui n'existent pas dans le groupe FS. Or, le ministère ne respecte pas cet engagement, notamment parce qu'il ne parvient pas à en convaincre les autres ministères qui financent ces postes à l'étranger (ou, comme déjà mentionné, parce qu'il n'existe tout simplement pas assez d'agents FS disponibles). Ainsi, les employés des autres ministères se voient offrir des affectations qui sont inaccessibles aux agents FS. Il ne s'agit pas ici de préférence – l'agent FS ne peut même pas poser sa candidature à ces postes. Cette injustice est exacerbée du fait que l'agent FS accepte comme condition d'emploi le caractère permutant du service extérieur et qu'on peut lui ordonner de se présenter à n'importe laquelle des 162 missions du Canada à l'étranger. Les employés des autres ministères n'ont pas d'engagement semblable à respecter. Ils peuvent choisir parmi les affectations les plus convoitées et, dans des cas de plus en plus nombreux, être réaffectés.

L'APASE estime que les affectations mettant en cause d'autres ministères sont contraires à l'ordonnance d'exclusion actuelle de la Commission de la fonction publique (CFP) qui permet uniquement au MAECI et à CIC d'affecter leurs propres employés à l'étranger. Le MAECI va aussi à l'encontre de cette ordonnance d'exclusion en utilisant des employés nommés pour une période déterminée pour des postes à l'étranger. L'APASE n'a pas logé de plainte devant la CFP parce qu'elle estime que cela ne réglerait pas le problème et pourrait compromettre, temporairement ou autrement, ces initiatives. Nous préférierions rencontrer le ministère pour trouver une solution qui conviendrait à toutes les parties. Ce qui ressort clairement, c'est qu'on semble n'avoir nullement tenu compte des répercussions que ces initiatives pourraient avoir sur le groupe FS et du fait que celles-ci ont élargi la communauté d'intérêt avec

les employés des autres ministères. Personne ne prétend que la grande majorité de ces employés ne possèdent pas les compétences voulues. C'est simplement que le processus ne tient pas compte d'une grande majorité des agents FS. Jusqu'ici, AUCUNE consultation n'a eu lieu.

Conclusion

Les initiatives susmentionnées ont créé deux séries de règles du jeu pour les employés qui œuvrent dans le secteur extérieur, une qui est plus favorable que l'autre. L'employeur comme l'APASE, qui représente les intérêts des employés, auraient avantage à trouver une solution qui comporterait des règles du jeu uniformes pour tous les employés qui travaillent dans le service extérieur. La situation actuelle manque de transparence et d'équité – deux des valeurs les plus importantes que les fonctionnaires ont cernées.

Nous avons pour objectif d'obtenir une situation de travail plus favorable, plus productive et plus durable. Nous estimons que la situation actuelle – un salaire différent pour le même travail, des règles et des critères différents pour les affectations, la formation et le recrutement, selon le groupe professionnel, pour faire essentiellement le même travail FS – est indéfendable. C'est pourquoi nous appuyons des initiatives, notamment un exercice d'entrée latérale, qui appliqueront des règles du jeu uniformes. Pour qu'un exercice d'entrée latérale réussisse, il est crucial de corriger les injustices au plan des salaires et autres qui en résulteraient. Une somme de deux millions de dollars pour aligner les salaires des employés FS-2 sur ceux des recrues par entrée latérale et pour offrir aux participants au PPSE des conditions aussi favorables que celles qui s'appliquent aux employés nommés pour une période déterminée en vertu de la politique afférente ne nous semble pas déraisonnable ou exorbitante pour nous permettre à tous d'aller de l'avant ensemble.

Nous accueillerions volontiers vos commentaires sur les problèmes exposés et les solutions proposées dans le présent article. ■

PAFSO Update/APASE Actualités

Editor / Rédacteur : Ron Cochrane

www.pafso-apase.com / info@pafso-apase.com