



Concours national d'étude de cas en administration

**C'est une question d'éthique : le retour
au bureau et la culture de la fonction
publique**

Robert P. Shepherd, Amelie Armstrong et
Andrea Rounce



C'EST UNE QUESTION D'ÉTHIQUE : LE RETOUR AU BUREAU ET LA CULTURE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le ministre n'est pas content et s'attend à des mesures

Le ministre d'Emploi et Développement social Canada (EDSC), l'honorable Antoine Manetti, est un ministre qui vient d'être nommé. Il représente sa circonscription du nord-ouest de la Saskatchewan, une circonscription rurale qui couvre une grande partie de la province et comprend de nombreuses collectivités agricoles, minières et autochtones. Le ministre passe beaucoup de temps à voyager d'une collectivité à l'autre pour entretenir de bonnes relations avec ses électeurs. Ces collectivités sont confrontées à des défis importants. Les terres agricoles achetées par de grandes entreprises qui mécanisent leurs activités, laissant les agriculteurs locaux et leurs familles sans emploi, constituent le plus grand problème. Malgré tout, les gens travaillent fort et tentent de se soutenir mutuellement le mieux possible, d'autant plus que peu d'argent est généré et que de nombreux jeunes déménagent pour trouver des emplois bien rémunérés. Le ministre connaît très bien les défis associés au fait de grandir dans une collectivité agricole éloignée où les options économiques sont limitées. Il sait aussi que ce sont des gens fiers, qui adhèrent à des valeurs traditionnelles, qui désirent une intervention limitée du gouvernement et qui aspirent à l'autonomie. Le ministre partage les mêmes valeurs.

Ayant succédé à ses parents immigrants il y a une dizaine d'années, il est devenu propriétaire d'une petite entreprise familiale. Il a transformé leur modeste exploitation de bois d'œuvre en une entreprise prospère, qui compte des magasins locaux dans plus d'une douzaine de collectivités. Le ministre était très engagé au sein de sa communauté et le demeure encore aujourd'hui. Il a mis sur pied quelques organismes de bienfaisance qui aident les familles immigrantes à trouver du travail et leur offrent de la formation. Ses parents lui avaient demandé de le faire en guise de remerciement pour la loyauté dont ils ont bénéficié au cours des premières années de leur entreprise quand Antoine était adolescent. Les règles de l'entreprise sont les mêmes depuis sa fondation : si les employés fournissent un travail et un service de haute qualité à leurs clients, ils seront récompensés pour leur fidélité.

Comme Antoine manifestait un ferme engagement envers sa collectivité, les dirigeants locaux l'ont invité à se présenter comme maire il y a quatre ans. Il a accepté le défi et a remporté une victoire éclatante. Il a dirigé la collectivité de la même manière que son entreprise : il a mis de l'ordre dans les finances de la municipalité en éliminant les programmes redondants, en rationalisant les services et en créant de nouveaux programmes dont les résidents avaient besoin, en particulier des programmes pour les aider à effectuer la transition vers de nouveaux domaines d'emploi. Il a encouragé la responsabilité individuelle chez les employés de la municipalité et a exigé qu'ils adoptent une attitude de respect, en tant que fonctionnaires, dans leurs échanges avec le public. Son leadership fort a attiré l'attention des responsables des partis politiques de la région et Antoine s'est présenté peu après comme député fédéral. Le premier ministre, qui a constaté qu'Antoine possédait une solide éthique de travail ancrée dans une vaste expérience du milieu rural, était convaincu qu'il pouvait en faire un excellent ministre de l'Emploi et du Développement social. On n'avait jamais assisté à une ascension aussi rapide d'un nouvel élu, mais Antoine savait qu'il pouvait très bien s'acquitter du mandat parce qu'il comprenait les réalités des collectivités rurales et autochtones.

Une fois en poste, il a d'abord examiné de près son ministère afin de déterminer les gains d'efficacité pouvant être réalisés dans ses activités. Il a tout de suite remarqué, par exemple, que très peu de fonctionnaires ministériels résidaient dans les collectivités qui avaient besoin de leur aide et auxquelles ils avaient été affectés. Ses meilleurs conseillers en emploi et en formation se trouvaient dans les grands centres urbains et, en raison de la pandémie, travaillaient encore en grande partie à domicile. Bien que cette situation ait été appropriée pendant la pandémie, la nature du travail changeait rapidement et ces personnes devaient travailler sur le terrain.

Prenant à cœur les besoins des collectivités, il a demandé à son équipe de la haute direction de procéder à une restructuration dans le but de rapprocher l'expertise dont ces collectivités avaient besoin. Pour ce faire, il a demandé en premier lieu à Service Canada de libérer de l'espace dans leurs bureaux répartis partout au pays pour ce qu'Antoine appelait des « agents locaux d'emploi et de formation ayant une expérience du contexte » dans ces endroits. Il a fallu plusieurs mois pour réaliser ce projet d'envergure, car de nombreux conseillers en emploi et en formation ont dû être réaffectés de leurs fonctions actuelles à des bureaux locaux. Comme une grande partie de ce travail s'est déroulée pendant la pandémie, les conseillers en emploi et en formation n'ont pas pu être immédiatement affectés. Ils pouvaient exécuter en ligne une bonne part de leur travail, même si l'accès à Internet dans bon nombre de ces collectivités rurales et autochtones n'était pas fiable. Cela dit, les responsables locaux ont réalisé que l'apport de ces conseillers en emploi et en formation était important pour l'élaboration de plans de développement économique après la pandémie.

De nombreuses collectivités ont commencé à recourir de plus en plus à l'expertise des conseillers en emploi et en formation. Cependant, alors que les choses revenaient à la normale après la pandémie, différents types de défis sont apparus, exigeant une approche plus pratique. Le ministre a accueilli favorablement les directives relatives au retour au bureau au milieu de 2024. Il avait dorénavant le pouvoir d'exiger que ses conseillers en emploi et en formation se rendent à leurs bureaux locaux. Il a demandé à son équipe de la haute direction de faire circuler immédiatement les directives relatives au retour au bureau et de relancer les plans visant à déplacer les conseillers en emploi et en formation vers les centres locaux de Service Canada.

Le cabinet du ministre a fait connaître ses intentions en septembre 2024, ce qui a déclenché un tollé chez les conseillers en emploi et en formation dans l'ensemble du pays. Les plaintes étaient nombreuses. En premier lieu, beaucoup d'employés touchés étaient d'avis qu'ils pouvaient simplement continuer à s'acquitter de leurs responsabilités en travaillant à distance. Ils ne jugeaient pas essentiel d'être présents physiquement dans les bureaux locaux, malgré les plaintes croissantes des représentants des administrations locales, des maires et des entreprises locales qui estimaient qu'il était difficile de mettre en place diverses initiatives lorsque les conseillers en emploi et en formation ne pouvaient pas assister aux nombreuses séances de planification nécessaires pour lancer ces activités. Plus important encore, selon les responsables locaux, lorsque ces conseillers fédéraux en emploi et en formation étaient présents en ligne, ils avaient souvent besoin de plus de temps pour comprendre les conditions locales et les besoins des personnes vivant dans ces collectivités, du temps qui n'était généralement pas investi compte tenu du fait qu'ils devaient aussi accorder du temps à d'autres dossiers. Pour de nombreux dirigeants locaux, il s'agissait d'une frustration constante, car les problèmes locaux étaient souvent écartés, mal compris ou mal communiqués à des cadres qui prenaient des décisions insensées, notamment liées au financement.

Les pressions exercées sur les fonctionnaires fédéraux pour qu'ils retournent au bureau et sur les conseillers en emploi et en formation pour qu'ils commencent à déménager dans les centres de Service Canada qui leur étaient assignés étaient croissantes. L'agitation s'intensifiait et les directeurs généraux régionaux (DGR) devaient répondre à un nombre croissant de plaintes et de [manifestations](#). L'administration centrale a indiqué aux DGR que le temps des excuses était révolu : les conseillers en emploi et en formation devaient soit déménager et s'acquitter de leurs responsabilités en personne, soit s'attendre à des mesures disciplinaires et à un possible congédiement.

Peu après, l'équipe de direction a signalé au ministre que des centaines de conseillers en emploi et en formation se plaignaient amèrement dans les [médias sociaux](#), disant à quel point il était injuste de les obliger, eux et leurs familles, à déménager, malgré le fait que cette exigence était imposée depuis plusieurs mois. D'autres plaintes ont également commencé à faire surface, faisant mal paraître le ministre. Ces plaintes le faisaient passer pour un employeur indifférent et ses collègues du cabinet prenaient conscience du problème. Se rendant compte qu'il devait agir, Antoine a exigé que son équipe de la haute direction mette fin à ces plaintes. Il devait toutefois d'abord bien comprendre le fondement des plaintes. Il a ainsi demandé à une équipe de ses fonctionnaires de l'informer de ce qui se passait avec ses fonctionnaires régionaux.

Se mettre au parfum de la situation : plus que des préoccupations relatives au retour au bureau

À la fin d'octobre 2024, divers hauts fonctionnaires d'EDSC ont entrepris une série de consultations auprès de fonctionnaires ministériels, en accordant une attention particulière aux fonctionnaires régionaux par l'entremise de leurs directeurs généraux régionaux. On a demandé aux fonctionnaires de répondre à un court sondage dont les résultats seraient anonymisés. De plus, on a demandé aux DGR d'organiser des groupes de discussion par l'intermédiaire d'une tierce partie qui s'est assurée de ne pas attribuer les commentaires à des personnes en particulier.

Parallèlement aux sondages et aux groupes de discussion, les syndicats ont commencé à intervenir après avoir répondu à un nombre important de plaintes. Ils ont constaté que les directives relatives au retour au bureau « causaient des difficultés pour certaines personnes » et qu'elles étaient à l'origine « de stress et de pression psychologique » au moment même où les fonctionnaires ressentaient déjà les effets des mesures d'austérité gouvernementale. Ces derniers ne croyaient pas pouvoir s'opposer à ces directives par crainte de représailles de la part des gestionnaires. Frustrés par l'absence de réponses claires de la part des ministres, ils ont commencé à faire des déclarations publiques et à dénoncer dans les médias les conditions de travail et les décisions prises par le gouvernement fédéral. Ils ont entendu haut et fort de la part des fonctionnaires que les ministères et les organismes étaient sur le point de mettre en œuvre les dispositions relatives au retour au bureau, soulevant plusieurs autres préoccupations concernant l'augmentation de la charge de travail, la disponibilité des locaux à bureaux et l'augmentation des coûts personnels.

Grâce aux résultats des consultations ministérielles et aux pressions exercées par les syndicats pour répondre aux plaintes, Antoine commençait à mieux comprendre ce qui se passait dans son ministère. Même s'il estimait qu'il s'agissait de préoccupations légitimes, il continuait d'insister sur le fait que les déclarations publiques de mécontentement et les critiques étaient inappropriées

et il voulait qu'elles cessent immédiatement. Selon lui, les fonctionnaires ont des responsabilités, dont celle de respecter les volontés de l'employeur. Il a néanmoins assisté à une séance d'information organisée par son équipe de la haute direction au sujet des plaintes. On lui a présenté plusieurs enjeux, qui ont également été expliqués dans une note d'information.

NOTE D'INFORMATION :

Préoccupations relatives au retour au bureau : rétablir les faits

Destinataire : L'honorable Antoine Manetti, ministre de l'Emploi et du Développement social du Canada

Expéditeur : Comité chargé de la mise en œuvre des directives relatives au retour au bureau

Monsieur le Ministre, comme demandé, nous vous fournissons des renseignements concernant les réactions du personnel de l'administration centrale et des régions au sujet des directives relatives au retour au bureau dont la mise en œuvre est envisagée dans l'ensemble du Ministère. Nous avons effectué une analyse thématique des préoccupations du personnel. Il est à noter que la moitié des 2 500 réponses reçues sont issues d'employés travaillant à l'administration centrale à Ottawa; les autres réponses proviennent de nos bureaux régionaux et de district ou ont été transmises par l'entremise de ces bureaux. Nous devons mentionner que les réponses du personnel de l'administration centrale étaient davantage liées à ces thèmes que les réponses du personnel des régions et des districts. Il y a cependant une exception au sein du personnel régional. Les réponses de nos nouveaux conseillers en formation faisaient écho à de nombreux commentaires entendus à Ottawa. Elles sont en fait encore plus répandues publiquement dans les médias sociaux, les employés exprimant leur insatisfaction à l'égard des dispositions relatives au retour au bureau. De manière générale, les préoccupations et les frustrations du personnel sont les suivantes :

1. Pression sur les effectifs : résistance à la présence prescrite au lieu de travail

La mise en œuvre par EDSC de l'[Orientation concernant la présence prescrite au lieu de travail](#) a connu des ratés; le taux de conformité au [modèle de travail hybride commun](#) se situe sous le seuil exigé de 60 %. En décembre 2024, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a indiqué qu'EDSC se trouvait en situation de non-conformité critique et a exigé un plan solide de mise en œuvre pour assurer la conformité du Ministère. Les fonctionnaires du Ministère parlent de l'écart entre la décision relative au retour au bureau du gouvernement et le manque de données à l'appui. Ils estiment que la décision est motivée par des considérations politiques plutôt que par des données. Les fonctionnaires et les syndicats soutiennent également que le travail à distance a fait croître leur productivité, ce qui est conforme aux valeurs d'efficacité énoncées dans le [Code de valeurs et d'éthique du secteur public](#). Cependant, l'obligation de se présenter au bureau fait fi de ces gains de productivité et se concentre plutôt sur la présence physique, créant un fossé supplémentaire entre la politique et les avantages du travail à distance en matière d'efficacité. Enfin, les fonctionnaires du Ministère remettent en question la transparence et l'équité de la politique, car elle semble être appliquée de façon inégale et sans un soutien adéquat.

À cette résistance s'ajoute l'exercice de réduction des locaux occupés par le gouvernement fédéral, dont les objectifs ambitieux doivent être atteints au cours des 10 prochaines années. Cet exercice a nui à la capacité d'EDSC d'offrir des services aux Canadiens et aux locaux qu'il occupe non seulement à Ottawa, mais aussi dans les bureaux régionaux et de district. Les fonctionnaires du Ministère partagent dorénavant des bureaux avec des fonctionnaires d'autres ministères dans des espaces qui ne sont pas adaptés à leurs secteurs d'activité particuliers. En raison de cette situation, de nombreux fonctionnaires s'opposent encore plus farouchement au modèle de travail hybride. En fait, cette constatation s'applique aux conseillers en emploi et en formation d'EDSC, car les bureaux dans les installations de Service Canada ne sont pas du tout appropriés à l'exercice de leurs fonctions.

2. Critique externe : examen public et gouvernemental

Une enquête interne menée par le commissaire à l'éthique et aux conflits d'intérêts a révélé que le ministre Manetti était en **conflit d'intérêts** en raison de son omission de divulguer ses liens étroits avec son entreprise de bois d'œuvre dans les collectivités rurales. L'enquête, qui a été ouverte à la suite de pressions exercées par les partis d'opposition à la Chambre des communes, découlait de préoccupations au sujet des programmes d'emploi et de formation profitant de façon disproportionnée aux collectivités où se trouvaient les entreprises du ministre. La question a rapidement été reprise par les médias, les manchettes remettant en question la conduite éthique du ministre et éveillant des soupçons de traitement préférentiel. La situation a dégénéré lorsque le ministre Manetti a comparu devant un comité parlementaire pour répondre à ces allégations et fournir des explications. Malgré les efforts du ministre pour fournir des éclaircissements, l'opinion publique a été extrêmement critique, considérant la situation comme un manquement éthique qui mine la confiance dans le gouvernement. Les plateformes des médias sociaux ont amplifié l'insatisfaction du public et la controverse est devenue l'objet de memes répandus en ligne.

En outre, plusieurs édifices fédéraux, dont certains occupés par des employés d'EDSC, ont récemment été aux prises avec des infestations croissantes de punaises de lit. Le problème a été largement médiatisé dans la région d'Ottawa. Les membres du personnel ont peur et veulent que leurs maisons soient inspectées aux frais du gouvernement. Bien que cela ne soit pas conforme à la politique de la fonction publique concernant les infestations de punaises de lit, la haute direction d'EDSC a décidé d'autoriser ces dépenses, comprenant à quel point le personnel pouvait être anxieux. Jusqu'à présent à l'automne, un montant total de 100 000 \$ a été dépensé en frais d'extermination, ce qui comprenait des inspections et des traitements à domicile. La Presse canadienne a obtenu ces chiffres grâce à une demande d'accès à l'information et a publié un article qui a suscité la colère chez les résidents d'Ottawa, en particulier au sujet des inspections à domicile.

3. Réaménagements imminents des effectifs et insécurité d'emploi

Dans le cadre de l'initiative [Recentrer les dépenses gouvernementales 2](#) (RDG2), EDSC se prépare à des réaménagements des effectifs, y compris aux mises à pied prévues en avril 2025 (c.-à-d. après le dépôt du budget, car on s'attend à ce que le budget ministériel soit considérablement réduit dans certains secteurs de programme) qui cibleront principalement des employés de la région de la capitale nationale (RCN). Cette annonce, qui a généré une

incertitude et une anxiété généralisées chez les fonctionnaires d'EDSC dans la capitale nationale, a contribué à créer une atmosphère de mécontentement et de conflit potentiel. De nombreux employés se sentent dévalorisés et remplaçables, ce qui mine encore plus le moral et la confiance au sein du Ministère. Les gestionnaires chargés de mettre en œuvre la réduction des effectifs se sentent mal outillés pour prendre des décisions opérationnelles conformes aux objectifs budgétaires rigoureux tout en maintenant les services essentiels. Ils craignent que les compressions dans les programmes aient des conséquences négatives directes sur la prestation des services, en particulier pour les populations vulnérables qui dépendent des services d'emploi et de formation dans les collectivités rurales. La situation est par ailleurs exacerbée par les tensions persistantes découlant de la récente restructuration d'EDSC, dans le cadre de laquelle des agents locaux d'emploi et de formation ont été réaffectés à des bureaux de Service Canada dans des régions rurales. Ce changement a mis à rude épreuve le personnel dans certaines régions, occasionnant d'importantes lacunes dans les services dans certains domaines (certains conseillers en emploi et en formation comblaient également les lacunes en matière de services dans d'autres dossiers). La mise en œuvre de l'orientation relative au retour au bureau a intensifié ces pressions, les employés touchés ne se sentant pas soutenus alors qu'ils sont confrontés aux défis de la réinstallation et de l'adaptation à de nouveaux lieux de travail désignés. Les syndicats sont rapidement intervenus pour défendre leurs membres, dont bon nombre doivent maintenant déménager pour satisfaire à l'initiative antérieure d'amélioration des services du Ministère. Pendant ce temps, les administrations locales qui ont connu une réduction des niveaux de service pour que la priorité soit accordée à un plus grand nombre de collectivités rurales remettent en question la capacité du Ministère à fournir un soutien efficace sur le terrain afin de remédier à une partie des lacunes générées par la réduction des budgets provinciaux.

4. *Données démographiques des effectifs et conditions de travail*

EDSC se distingue par son jeune effectif : 60 % des employés ont moins de 30 ans et les cadres (EX et équivalents EX) ont en moyenne 40 ans. Les conseillers en emploi et en formation font notamment partie de cette catégorie d'employés plus jeunes. Ils sont doués pour le numérique et s'attendent à des environnements de travail souples et axés sur les objectifs. EDSC a atteint ses objectifs d'équité en matière d'emploi (EE) et ne recense pas de lacunes. Le Ministère semble donc s'être doté d'un effectif diversifié et inclusif. La culture se démarque par la confiance professionnelle et une surveillance minimale de la part de la direction. En particulier, les conseillers en emploi et en formation estiment avoir une plus grande responsabilité à l'égard de la population qu'envers le ministre. Ils accordent la priorité à l'efficacité comme valeur fondamentale et se considèrent comme différents des autres fonctionnaires en raison de la nature directe et axée sur le service de leur travail. C'est particulièrement le cas des employés qui travaillent dans les bureaux de district et les centres de Service Canada.

À la lumière de ces renseignements, les hauts fonctionnaires régionaux sont sensibles aux messages exprimés par leur personnel, mais croient que la plupart de ces préoccupations touchent davantage les fonctionnaires de la capitale nationale que ceux des bureaux régionaux et de district. De nombreux bureaux à Ottawa ont été fermés pendant la pandémie et de nombreux postes de fonctionnaires ont fait l'objet d'une classification permettant aux titulaires de bénéficier de modalités de travail à distance. Le personnel des régions et des districts estime qu'il est injuste que les employés de la RCN soient autorisés à travailler de chez eux, tandis qu'eux doivent se relocaliser et retourner au bureau, malgré qu'ils fournissent déjà un excellent service à

distance. De plus, les employés qui déménagent dans les centres de Service Canada ne se sentent pas les bienvenus dans ces bureaux. Ils sont considérés comme des personnes de l'extérieur et sont même traités avec condescendance, car le personnel de Service Canada croit que les services offerts par ces conseillers en emploi et en formation reproduisent inutilement leur travail.

Conclusions

Le personnel d'EDSC a très bien exprimé ses préoccupations. Cependant, en tant que comité travaillant à la mise en œuvre des directives relatives au retour au bureau du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons remarqué que bon nombre de nos employés, tant à Ottawa que dans les bureaux régionaux et de district et les centres de Service Canada, se sont tournés vers les médias sociaux, y compris Reddit et d'autres plateformes, pour formuler des commentaires inappropriés au sujet de la compétence des cadres et du personnel ministériel. À notre avis, une telle démarche nuit grandement à la crédibilité du Ministère, d'autant plus que ses homologues provinciaux et plusieurs administrations locales assouplissent leurs modalités de travail et tentent de passer à des approches plus numériques. Il convient également de noter que les DGR ont beaucoup de mal à contrôler les comportements perturbateurs de certains employés, qui ont lancé des campagnes de « grève du zèle » dans certains bureaux. Cette situation rend le travail de nos équipes de direction dans les régions très difficile. Les membres de ces équipes ne peuvent pas être partout pour gérer le nombre croissant d'incidents de comportements inappropriés tels que les manifestations organisées au pied levé dans les bureaux. Ils aimeraient que l'équipe de la haute direction du Ministère et le présent comité leur fournissent des conseils sur la façon de composer avec de telles situations.

Signé : Comité chargé de la mise en œuvre des directives relatives au retour au bureau

Aller au-delà des enjeux : que peuvent faire les décideurs de haut niveau?

Après avoir reçu la note d'information, Antoine commençait à se rendre compte qu'il y avait des questions beaucoup plus vastes à aborder que les directives relatives au [retour au bureau](#). Les mêmes arguments étaient soulevés lors des petits déjeuners et des réunions des sous-ministres. Les sous-ministres ne pouvaient pas s'entendre sur la façon de résoudre la question du travail hybride. Ce qui ne faisait aucun doute, c'est que les sous-ministres perdaient le contrôle des messages concernant les modalités de travail hybrides en raison de l'utilisation des médias sociaux par les fonctionnaires, devenus de plus en plus effrontés dans leurs protestations et leurs publications en ligne.

Lors des réunions des sous-ministres, Antoine a dit très clairement que le Conseil du Trésor devrait imposer une directive renforçant la politique relative au modèle de travail hybride commun et limitant les activités des fonctionnaires en ligne. Il continue de soutenir que son Ministère est vaste et réparti dans l'ensemble du pays et qu'il n'y a pas d'uniformité dans l'application de la politique sur le retour au bureau, ce qui a mené à des déclarations très publiques de la part du personnel selon lesquelles son équipe de direction est incompétente, injuste et mal outillée pour appliquer la politique. Il a indiqué que l'application inégale de la

politique par d'autres ministères l'empêchait d'en poursuivre la mise en œuvre en raison de la surveillance étroite exercée par son personnel. En fait, il est devenu frustré par l'incapacité de sa propre équipe de direction d'exercer un contrôle sur les manifestations survenant dans toutes les régions du pays.

D'autres sous-ministres chargés d'opérations régionales et œuvrant dans des ministères comme Service correctionnel Canada, Pêches et Océans Canada et Transports Canada, ont pris la parole pour insister sur le fait que leurs équipes de direction peinaient à appliquer la politique elles aussi. Selon ces sous-ministres, il s'agissait d'un constat important d'échec de la politique. C'était aussi un appel à l'aide. Pour eux, c'était le moment d'exercer un leadership fort et engagé, plutôt que de renvoyer comme d'habitude le problème dans la cour des sous-ministres.

Le greffier du Conseil privé a finalement cédé et admis qu'une approche plus centralisée était nécessaire. Les sous-ministres ne pouvaient plus s'en sortir seuls sans une politique centralisée. On avait d'abord pensé que les sous-ministres utiliseraient leur propre pouvoir discrétionnaire pour guider la mise en œuvre de la politique sur le modèle de travail hybride commun en fonction des besoins des ministères et des organismes, mais ce n'était manifestement pas ce qui s'était produit. Par conséquent, le greffier et le secrétaire du Conseil du Trésor ont mis en place une directive supplémentaire (annexe 1). Bien qu'on leur ait dit que cette directive ne ferait que contrarier davantage les fonctionnaires, les sous-ministres estimaient qu'il n'y avait pas d'autre choix.

Le défi consistait dorénavant à mettre en œuvre les directives à l'échelle des ministères et des organismes. Antoine comprenait très bien que ces directives (retour au bureau et médias sociaux) ne seraient pas bien accueillies par son équipe de direction. Il savait également que ses DGR allaient devoir adopter une attitude défensive alors qu'ils peinaient non seulement à mettre en œuvre ces directives, mais aussi à gérer les inévitables retombées à l'interne et publiquement.

De plus, les syndicats représentant tous les ministères et organismes accepteraient difficilement ces directives. Ainsi, les directives n'étaient pas encore diffusées qu'ils demandaient déjà à leurs membres d'envoyer des lettres aux ministres exigeant qu'au minimum des ententes de télétravail puissent être conclues avec leurs ministères et organismes. Les lettres soulignaient l'incapacité du gouvernement à assurer un milieu de travail sécuritaire et parlaient de la détresse mentale causée aux employés. Divers gestionnaires de ministères et d'organismes recevaient ces lettres, dont bon nombre leur étaient acheminées par les cabinets des ministres. Dès les premiers jours de la campagne syndicale, les gestionnaires étaient débordés par le volume des lettres toujours croissant. La campagne n'a fait qu'exacerber les tensions au sein du ministère d'Antoine, ce qui l'a convaincu encore plus qu'un ensemble central de directives était nécessaire pour lui donner le pouvoir de réagir de manière appropriée.

Antoine a essentiellement obtenu ce qu'il voulait, c'est-à-dire des éclaircissements. Cependant, que faire? Les conseillers en emploi et en formation dans les régions, qui avaient non seulement dû se soumettre au modèle de travail hybride commun, mais qui avaient dû déraciner leurs familles pour déménager plus près de leur bureau de district ou du centre de Service Canada, étaient les plus nombreux à formuler des plaintes.

Antoine a réuni son équipe de la haute direction à la fin de janvier 2025 et les a informés des récentes réunions avec les sous-ministres et le greffier. Il a indiqué qu'un nouvel ensemble de directives serait publié sous peu (c.-à-d. concernant le retour au bureau et les médias sociaux), et que leur contenu allait probablement soulever beaucoup de mécontentement chez de nombreux fonctionnaires du Ministère, notamment les conseillers en emploi et en formation. Ces conseillers en emploi et en formation font partie des employés qui ont fait le plus de bruit dans les médias sociaux et qui s'opposent le plus fermement à leur réinstallation. En fait, plusieurs ont organisé diverses manifestations dans les régions. Comme Antoine savait que les directives soulèveraient de nombreux arguments favorables et non favorables à leur mise en œuvre, il a demandé à ses cadres supérieurs d'élaborer un plan pour l'application des directives. Antoine a indiqué que le comité de la haute direction se chargerait d'approuver le plan de mise en œuvre, mais qu'un plan de travail devait être soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor pour approbation finale.

Votre tâche

En tant que membres du comité chargé de la mise en œuvre de l'orientation relative au retour au bureau au sein d'EDSC, le comité de la haute direction du Ministère vous a demandé de diriger l'élaboration d'une présentation complète d'au plus 15 diapositives (à l'exclusion des annexes) sur la façon de mettre en œuvre les directives à l'annexe 1. Toutefois, le comité de la haute direction s'inquiète également des effets de ces directives sur la création d'une culture éthique solide au sein du Ministère. Antoine (le ministre) comprend que ces directives sont symptomatiques des défis plus vastes auxquels le Ministère (et la fonction publique en général) est confronté en ce qui concerne la création et le maintien d'un milieu de travail éthique pour l'avenir. L'exemple donné aujourd'hui aura des effets à long terme.

Le comité de la haute direction a beaucoup réfléchi au contenu de la présentation et a dressé une liste de questions importantes pour orienter les travaux de votre comité. Bref, quel que soit le plan proposé par votre comité, il doit s'appuyer sur des points favorisant la création d'un milieu de travail éthique pour l'avenir.

1. Quelle est la pertinence des directives relatives au retour au bureau (directive antérieure et actuelle incluse à l'annexe 1) pour EDSC? Y a-t-il certains points pertinents à prendre en considération qui s'appliquent aux conseillers régionaux en emploi et en formation (p. ex., le fait que ces conseillers sont répartis dans l'ensemble du pays)?
2. Quels sont les arguments pour et contre la mise en œuvre de restrictions concernant l'utilisation des médias sociaux pour les fonctionnaires d'EDSC? Si la mise en œuvre des restrictions n'est nullement pertinente pour les représentants d'EDSC, quel argument proposeriez-vous aux organismes centraux pour qu'EDSC soit exempté? Y a-t-il certaines circonstances dans lesquelles les fonctionnaires pourraient ou devraient être autorisés à exprimer des critiques personnelles à l'égard des politiques gouvernementales dans les médias sociaux en utilisant des appareils émis par le gouvernement?
3. Apporteriez-vous des modifications au cadre d'éthique de la fonction publique ou même à celui du Ministère (voir les références, ainsi que le Code de valeurs et d'éthique du secteur public) pour tenir compte des changements découlant de ces deux directives? Quelle serait votre justification pour les changements liés aux questions de neutralité et d'impartialité de la

fonction publique, par exemple dans le cas de la restriction de l'utilisation des médias sociaux? Concernant l'uniformité de la prestation des services dans le cas des directives relatives au retour au bureau?

4. Quelles sont les répercussions immédiates et à long terme des directives sur les droits d'expression des fonctionnaires (p. ex., voir l'arrêt Fraser et les références)? Quels sont, pour le Ministère, les risques liés à la mise en œuvre des directives ainsi que les répercussions d'une telle mise en œuvre pour les autres ministères et organismes?

Finalement, le comité de la haute direction désire connaître les effets immédiats, à court et à moyen terme de la mise en œuvre de ces directives (annexe 1). Ce qui est tout aussi important, c'est qu'il veut connaître les conditions nécessaires pour créer un milieu de travail éthique compte tenu des divers facteurs à petite et grande échelle qui ont une incidence sur la fonction publique en général. Il comprend toutefois qu'il y a des pressions très immédiates à gérer.

Votre présentation doit être prête au plus tard à 17 h (HNE) le vendredi 21 février 2025. Elle doit être envoyée à Raghad Hussein à l'adresse raghadhussein3@cmail.carleton.ca, qui assurera la coordination des présentations. **Votre présentation doit être soumise dans les formats PowerPoint et PDF** (afin d'en préserver la mise en forme).

Les questions au sujet de l'étude de cas peuvent être adressées à Robert Shepherd ou Andrea Rounce. Vos questions et les réponses seront communiquées à toutes les équipes.

ANNEXE 1

DIRECTIVE PROPOSÉE PAR LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR : PLAN D'ACTION CONCERNANT L'UTILISATION DES MÉDIAS SOCIAUX ET LE RETOUR AU BUREAU

ENJEU

1. Compte tenu des diverses tensions croissantes et de l'application incohérente des directives stratégiques actuelles, le SCT met en œuvre un plan qui s'applique à tous les ministères et organismes concernant le modèle de travail hybride commun. La présente directive fournit des précisions sur deux questions connexes : s'attaquer à l'utilisation des médias sociaux par les fonctionnaires qui a suscité une attention négative et perturbé la prestation des services, ainsi qu'à de nombreux autres problèmes; et apporter des précisions supplémentaires sur les directives actuelles du SCT concernant le « retour au bureau ». Ces deux questions sont selon nous nécessaires pour faire avancer les plans liés au travail hybride de manière ordonnée. Le Conseil du Trésor est fermement d'avis que les fonctionnaires doivent être présents au bureau afin de préserver la culture de la fonction publique bâtie au fil des décennies et qui est énoncée dans le Code de valeurs et d'éthique du secteur public. Nous estimons qu'un modèle de travail hybride est l'approche la plus appropriée à court terme. Des directives concernant l'utilisation des médias sociaux et le retour au bureau sont nécessaires pour préciser la politique sur le modèle de travail hybride commun.

CONTEXTE

2. La mise en œuvre de l'Orientation concernant la présence prescrite au lieu de travail s'est heurtée à une résistance de taille dans l'ensemble des ministères et organismes. Le taux de conformité au modèle de travail hybride est actuellement inférieur à 60 %. Le faible taux de conformité à cette politique peut être attribué à quelques facteurs dignes de mention :
 - Le recours à l'autodéclaration pour la conformité introduit un biais, qui nuit à l'exactitude des données sur la conformité;
 - La mise en œuvre de l'Orientation était décentralisée et générait des défis en ce qui a trait à son application;
 - De nombreux ministères et organismes font état d'un manque de ressources adéquates ou de directives claires et uniformes de la part du SCT pour appliquer efficacement la politique sur le travail hybride.
3. Exercice de réduction des locaux occupés par le gouvernement : L'initiative de réduction des locaux occupés par le gouvernement fédéral a mené à un surpeuplement croissant des immeubles fédéraux. Les fonctionnaires ont signalé que les environnements de bureau partagés ne sont pas adaptés à la nature de leur travail, ce qui entraîne une diminution de la productivité et mine le moral des employés. Les rapports sur les biens immobiliers soulignent que certains emplacements au Canada sont confrontés à des défis plus importants que d'autres, les employés exprimant leur frustration face au manque d'espace de travail approprié.

4. RDG2 et réaménagements des effectifs : L'exercice de recentrage des dépenses gouvernementales 2 (RDG2), qui est en cours, a donné lieu à des réductions d'effectifs prévues. En janvier 2025, 50 % des ministères ont invoqué les clauses de réaménagement des effectifs pour contrôler les coûts.
5. Manifestations et perturbation des services : Les problèmes de locaux, combinés aux réaménagements des effectifs, ont mené à l'organisation de manifestations et des perturbations des services. Ces manifestations, qui ont été coordonnées et rendues publiques par le biais des médias sociaux, ont entraîné des retards et des perturbations dans les services gouvernementaux, suscitant l'inquiétude du public et attirant l'attention des médias.

POINTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

6. Afin de répondre aux préoccupations relatives au retour au bureau, il est d'abord nécessaire de restreindre l'utilisation des plateformes de médias sociaux par les fonctionnaires afin de réduire les perturbations. Ces étapes sont nécessaires pour les raisons suivantes :
 - Les troubles géopolitiques sur la scène mondiale et les décisions du gouvernement du Canada peuvent être incompatibles avec les points de vue individuels des fonctionnaires. De tels désaccords ne peuvent être autorisés dans les espaces publics;
 - Les plateformes de médias sociaux sont devenues l'un des principaux outils de diffusion d'information ou de désinformation, ce qui soulève des préoccupations éthiques quant à l'impartialité des fonctionnaires;
 - La surveillance accrue exercée par les médias des activités des fonctionnaires sur les médias sociaux a fait ressortir l'urgence d'une intervention gouvernementale;
 - L'évolution démographique des fonctionnaires a révélé des lacunes importantes dans la création d'une éthique commune de la fonction publique;
 - Les modalités de travail virtuelles ont limité l'exposition des fonctionnaires aux « valeurs du bureau », ce qui les rend susceptibles à la cooptation des clients.
7. À la lumière des préoccupations croissantes concernant l'utilisation des médias sociaux par les fonctionnaires, les ministres du Conseil du Trésor, en consultation avec le Comité des priorités et de la planification du SCT, proposent une nouvelle directive pour fournir des lignes directrices claires à ce sujet. La directive fournit la voie à suivre pour la fonction publique lorsque des fonctionnaires expriment ouvertement leur désaccord avec les orientations du gouvernement sur les plateformes publiques. La directive proposée interdira aux fonctionnaires de formuler des commentaires au sujet de toute question sur laquelle le gouvernement a publiquement pris position, que cela se produise pendant les heures de travail ou pendant leurs temps libres. Le non-respect de cette directive entraînera des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement. Compte tenu des effets potentiels de cette politique, il est essentiel de consulter les représentants des ministères et les représentants syndicaux avant son déploiement. Cette mobilisation aidera à assurer l'harmonisation de la mise en œuvre, à répondre aux préoccupations

soulevées et à cerner les défis pouvant y être associés. Une fois que les commentaires seront intégrés à la directive, l’approbation du ministre sera demandée.

8. L’application variée des directives relatives au « retour au bureau » par le SCT a donné lieu à des accusations d’iniquité, de non-transparence et de mesures inégales pour déterminer les postes dont les titulaires doivent être au bureau et les postes dont les titulaires peuvent poursuivre leur travail en mode virtuel. Ces incohérences ont été amplifiées par les plaintes publiées par les fonctionnaires sur les médias sociaux et dans les manifestations actives, en particulier dans les bureaux régionaux. Plusieurs équipes de direction de ministères et d’organismes ont demandé plus de précisions sur les mesures relatives au retour au bureau auxquelles la présente note répond.

RECOMMANDATION N° 1

À compter du 1^{er} mars 2025, les fonctionnaires qui utilisent les médias sociaux pour manifester leur accord ou leur désaccord avec les directives du Conseil du Trésor concernant l’utilisation appropriée des médias sociaux feront l’objet de mesures disciplinaires. Les ministères et organismes seront tenus de mettre en place des mesures pour surveiller l’utilisation par les fonctionnaires des biens fédéraux, y compris les ordinateurs et les appareils portatifs fournis par le gouvernement.

RECOMMANDATION N° 2

Nous, les ministres du Conseil du Trésor, proposons que tous les fonctionnaires retournent au bureau quatre (4) jours par semaine à compter du 1^{er} juin 2025, en attendant un examen approfondi de tous les postes classifiés qui commencera le 1^{er} mars 2025. Une fois l’examen terminé, tous les ministères et organismes devront présenter un plan de travail détaillé, assorti d’une justification et de stratégies de mise en œuvre, qui recense les postes classifiés (c.-à-d. par type de poste, par exemple les inspecteurs, les analystes, les adjoints administratifs, etc.) qui doivent, en vertu de la politique sur le modèle de travail hybride commun, se rendre au bureau, qui peuvent demeurer en mode virtuel et qui sont assujettis à des modalités hybrides.

J’approuve / Je n’approuve pas :
(Signatures des sous-ministres demandées)

Signature

Jonathan Hannibal, greffier du Conseil privé
Honoré Truthwell, secrétaire du Conseil du Trésor

Références utiles

CANADA. « Code de valeurs et d'éthique du secteur public ». <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>

EDSC. Code de conduite : [https://assets.nationbuilder.com/ceiu/pages/233/attachments/original/1668608211/Code de conduite d%27EDSC.pdf?1668608211](https://assets.nationbuilder.com/ceiu/pages/233/attachments/original/1668608211/Code_de_conduite_d%27EDSC.pdf?1668608211)

Fraser c. C.R.T.F.P., <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/96/index.do>

MAY, K. (2022). « Le travail hybride perturbe la fonction publique fédérale », *Options politiques*, 27 septembre. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/september-2022/teletravail-perturbe-fonction-publique/>

MAY, K. (2023). « Le nouveau greffier, John Hannaford, relance le débat sur l'éthique des fonctionnaires », *Options politiques*, 20 septembre. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/september-2023/greffier-fonction-publique-ethique/>

MAY, K. (2023). « Allegations of threats and lying perturb the federal public service », *Policy Options*, 29 novembre. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2023/arrivecan-threats-lies/>

MAY, K. (2024). « Implanter la culture du travail hybride dans la fonction publique », *Options politiques*, 16 mai. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/mai-2024/fonction-publique-hybride/>

MAY, K. (2024). « Judge orders full hearing for union's case against public service return to office order », *Policy Options*, 30 août. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/august-2024/court-return-to-office/>

MORRISON, C. (2025). « More than 25 percent of ESDC employees broke return-to-office rules », *The Ottawa Citizen*, 6 janvier. [Over 25 per cent of ESDC staff broke return-to-office rules | Ottawa Citizen](https://www.ottawacitizen.com/news/local-news/over-25-per-cent-of-esdc-staff-broke-return-to-office-rules)

SHEPHERD, R. et CARON, D. (2024). « Reassert core ethical values in public service », *Policy Options*, 23 février. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2024/core-values-public-service/>

THOMAS, P. (2017). « Are leaks in the public interest? » *Policy Options*, 10 mai. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2017/leaks-public-interest/>

WESLEY, J., DE CILLIA, B. et LETT, D. (2023). « Public service leaks can be critical to preserving democracy », *Policy Options*, 19 mai. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2023/leaks-democracy/>